

detto documento, previsto per la fine di giugno, spesso è superato da eventi intervenuti fino alla presentazione, nel finire del mese di settembre, del disegno di Legge finanziaria. Ciò rende necessario far luogo, il più delle volte, ad un atto di aggiornamento, che è il solo che può aver un significato, ma relativo, in quanto adottato nell'imminenza del menzionato disegno di legge che potrebbe assorbirne le funzioni. Si è anche affermato che il DPEF, che ha per fine primario la definizione dei saldi di bilancio, non è sempre corredato da una esaustiva esposizione degli strumenti attraverso i quali i detti saldi si vogliono assicurare; da ciò conseguirebbe che, una volta stabiliti i saldi, resta in facoltà del Governo attuarli operando, in sede di Legge finanziaria, sulla diminuzione delle spese o sull'aumento delle entrate, con mancata indicazione – in sede di DPEF, che è atto di programmazione – dei limiti che si intendono porre alla pressione fiscale.

Si è inoltre rilevato che, anche quando nel DPEF vengono indicate le manovre di finanza che si vogliono sviluppare o gli obiettivi che si intendono perseguire, spesso sia le une che gli altri sono modificati – per scelte politiche o per variabili finanziarie "medio tempore" intervenute – in sede di stesura del disegno di Legge finanziaria od anche durante la discussione e l'approvazione della legge stessa.

2.2. Per contro si è invece sostenuto che il DPEF può avere tuttora una sua validità, specie se presentato in apertura della sessione di bilancio, in presenza di dati e stime più aggiornate di quelle disponibili nel mese di giugno, e se finalizzato a dettare linee guida di un unitario programma di iniziative destinate ad essere realizzate in corso d'anno dal Governo, in attuazione della propria strategia di politica economica.

In tale prospettiva il DPEF potrebbe contenere, oltre a saldi di bilancio vincolanti, anche tetti di entrate e di spese previamente determinati, da impiegare per il conseguimento degli obiettivi inclusi nel programma di Governo, da attuare – secondo le rispettive finalizzazioni – dalla Legge finanziaria e dalla legge di bilancio, riportate alla loro originaria funzione, e dai "collegati fuori sessione", principalmente ma non solo per il rilancio ed il sostegno dell'economia, da approvare entro termini congruamente predefiniti, all'inutile maturazione dei quali verrebbe meno la prevista destinazione di risorse.

2.3. A conclusione dell'indagine conoscitiva sulle linee di riforma di cui si è detto è prevalso l'orientamento di valorizzare il ruolo del DPEF quale strumento di una più ordinata e razionale organizzazione della sessione di bilancio e della connessa attività legislativa. Ciò sia puntualizzando – anche attraverso la nota di aggiornamento – gli interventi che si intendono realizzare con il disegno di Legge finanziaria, sia individuando uno o più provvedimenti collegati da definire nei contenuti, funzionali alla manovra nei

principali settori di intervento ed incentrati soprattutto sul sostegno allo sviluppo. Tali provvedimenti dovrebbero poi essere articolati secondo un coerente programma di lavoro legislativo, differenziato su interventi di rapida approvazione ed interventi da distribuire in un arco di tempo più lungo, in modo tale che la risoluzione parlamentare possa porre le basi per una corrispondente organizzazione dei lavori parlamentari.

Più in particolare il DPEF dovrebbe contenere analisi disaggregate, sia in termini di andamenti tendenziali che di obiettivi programmatici che tengano conto del criterio funzionale ed economico, nonché per settori istituzionali (Stato, Autonomie territoriali, Previdenza).

2.4. La Corte, che è chiamata dal proprio testo unico, in sede di referto al Parlamento, a “esporre le variazioni o le riforme che crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull’amministrazione e sui conti del pubblico denaro”, ritiene necessario che, nei contenuti, sia garantita una più stretta corrispondenza fra DPEF, nel quale sono fissati – con significativo anticipo rispetto all’inizio della sessione di bilancio – i saldi di finanza pubblica, e Legge finanziaria, cui è affidato il governo della finanza pubblica stessa attraverso l’esplicitazione degli obiettivi di politica economica.

Sarebbe quindi auspicabile attribuire maggiori spazi ai contenuti del DPEF, da avvicinare temporalmente alla manovra di bilancio, con indicazioni vincolanti sulle più importanti funzioni-obiettivo che si intendono perseguire e sui grandi comparti delle entrate e delle spese.

Potrebbe essere così predeterminato il livello massimo di pressione fiscale reso necessario per il finanziamento delle funzioni-obiettivo intestate ai vari ministeri e per il conferimento di risorse alle autonomie territoriali e alle strutture previdenziali.

La Corte condivide infine l’indicazione per il potenziamento del contenuto informativo del DPEF, specie con riguardo alle proiezioni tendenziali per settori e centri di spesa.

In tale linea può essere utile il mantenimento del DPEF, supportato dalle pertinenti risoluzioni, al fine di assicurare l’unitarietà della strategia di politica economica da perseguire nel corso dell’anno, che garantisca un momento di sintesi delle decisioni che si vogliano assumere e realizzare attraverso separate iniziative legislative.

3. Conformazione della Legge finanziaria.

3.1. Si è già detto che anche nel 2006 è rimasto insoluto il problema dell’adeguamento della Legge finanziaria – sulla quale si è molto discusso in passato – ai principi dell’ordinamento positivo che ne disciplinano le finalità e il procedimento, così come è mancata la rivisitazione dei regolamenti parlamentari che avrebbero potuto attenuare, se

non eliminare, le incongruenze e le distorsioni che negli ultimi anni hanno caratterizzato tale legge.

3.2. E' noto che l'art. 11 della legge 5 agosto 1978 n. 468, come successivamente modificato ed integrato, demanda alla Legge finanziaria la definizione annuale del quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e le assegna altresì il compito di provvedere, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente, al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi. Detto articolo pone peraltro vari limiti alla Legge finanziaria, stabilendo fra l'altro che essa non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, ma deve circoscrivere il proprio raggio di azione esclusivamente a norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale. In realtà la Legge finanziaria, che è destinata oggi anche ad attuare la manovra necessaria per rispettare i vincoli europei di finanza pubblica, dovrebbe limitare il suo ambito alle misure di interesse generale, ai saldi ed agli interventi di rilancio dell'economia.

Specie negli ultimi anni si è invece persa traccia degli indicati limiti e le "finanziarie" sono divenute sempre più grovigli inestricabili di disposizioni che disattendono i criteri ispiratori testè ricordati, connotandosi per un numero elevatissimo di norme, anche ordinamentali, organizzative e di contenuto microsettoriale, destinate a soddisfare esigenze spesso localistiche ed a consentire interventi finanziari a pioggia, patrocinati spesso dallo stesso Governo.

Il quadro che ne risulta è non solo di "sviamento" di tale strumento normativo – che, nonostante le critiche che gli sono state mosse, può risultare ancora utile – dalle finalità che gli sono proprie, ma anche di difficile comprensione e leggibilità del testo da parte dei cittadini, che sono spesso i diretti destinatari delle disposizioni adottate alla cui osservanza sono tenuti, e perfino di coloro che alle dette disposizioni debbono dare attuazione.

3.3. Le cause dell'evidenziato fenomeno sono di varia natura, ma soprattutto da rapportare alle difficoltà del processo decisionale del Parlamento. In tale stato di cose ricorrente è il tentativo, da più parti attivato, di utilizzare l'iter preferenziale della manovra di bilancio, che deve concludersi entro fine anno se si vuole evitare l'esercizio provvisorio, per conseguire risultati che spesso hanno poco a che fare con la manovra stessa ma che sarebbe difficile ottenere attivando gli ordinari procedimenti legislativi, aggravati da un bicameralismo perfetto. La Legge finanziaria sta assumendo così sempre più un ruolo che può essere definito di supplenza dell'attività legislativa ordinaria.

La situazione si è poi ulteriormente deteriorata con il recente abbandono dei c.d. "collegati di sessione", sostituiti dai "collegati fuori sessione", di fatto mai attivati, determinando l'inclusione o almeno il tentativo di inclusione delle iniziative legislative patrocinate nel testo della Legge finanziaria, che ha raggiunto così dimensioni abnormi. L'inserimento nella finanziaria di norme di cui è vietata l'inclusione, quali quelle di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio od anche localistico e microsettoriale, è stato da taluni giustificato con la considerazione che la legge n. 468 del 1968, come successivamente modificata ed integrata, è legge non avente valenza costituzionale e quindi modificabile da successive leggi ordinarie. Tale spiegazione non appare condivisibile. Il rimedio a difficoltà procedurali od a conflittualità esasperate va ricercato in altri mezzi e strumenti, anche di natura regolamentare.

3.4. L'anomalo proliferare dei contenuti della Legge finanziaria, dovuto al moltiplicarsi di emendamenti di provenienza non solo parlamentare ma anche governativa, ha inciso sul processo formativo di tale legge, alterato nel suo naturale svolgimento. L'esigenza di giungere a conclusione nei tempi prefissati ha infatti comportato, negli ultimi anni, la trasfusione del disegno legislativo, discusso e non definito, in maxiemendamenti, su cui il Governo ha chiesto il voto di fiducia troncando la discussione in sede parlamentare e precludendo così possibili apporti migliorativi anche dell'opposizione. E poiché l'articolo 72 della Costituzione stabilisce al primo comma che i disegni di legge debbono essere approvati articolo per articolo e quindi con votazione finale, si è fatto ricorso negli ultimi anni all' "escamotage" di concentrare in un solo articolo, per il 2007 composto da 1364 commi, l'intera Legge finanziaria su cui è stata chiesta dal Governo la fiducia, determinando in tal modo non solo il venir meno di ogni confronto, ma provocando altresì mancanza di organicità e scarsa leggibilità dei testi. La situazione nello scorso anno si è ulteriormente aggravata per essere mancato perfino un esame esaustivo del testo inizialmente proposto dal Governo da parte delle competenti Commissioni bilancio del Parlamento.

3.5. La Corte non ha mancato di segnalare, nelle sue ultime relazioni, insieme all'anomalia del sistema seguito, la necessità dell'osservanza delle regole, anche procedurali, che – una volta poste – vanno poi rispettate se si vuole assicurare un ordinato svolgimento del processo di bilancio al quale Governo e Parlamento sono chiamati dalla Costituzione a partecipare con ruoli diversi, aggiungendo che – in mancanza – rischia di essere messa in forse la stessa democrazia del bilancio.

Nella situazione come sopra determinatasi risulta infatti notevolmente potenziato il ruolo del Governo, mentre viene vanificata la funzione di controllo puntuale del Parlamento sulle singole disposizioni.

Anche il ricorso al voto di fiducia non su singoli oggetti o misure, ma su maxiemendamenti eterogenei e onnicomprensivi, trasfusi in un solo articolo, non appare in linea con il dettato costituzionale. Se – come è stato autorevolmente affermato – il voto sui singoli articoli è finalizzato ad acquisire il consenso del Parlamento su ciascuno dei rispettivi contenuti e il voto finale è volto ad ottenere l'assenso del Parlamento stesso sull'intera legge, quale risulta dal voto espresso su ognuno degli articoli previamente votati, è evidente che si disattende il disegno costituzionale ogniqualvolta si fanno confluire in un solo articolo, sottoposto ad un unico voto, disposizioni eterogenee, unificate unicamente dall'intento politico del Governo.

3.6. La Corte ha anche evidenziato l'utilità di un raccordo fra i regolamenti dei due rami del Parlamento i cui Presidenti, nell'ammettere o nell'escludere gli emendamenti presentati, hanno seguito metodologie diverse, con la conseguenza che in alcuni casi sono stati ritenuti ammissibili da una Camera emendamenti poi esclusi dall'altra e viceversa; tale raccordo consentirebbe di realizzare una maggior assonanza nella delicata materia, nella quale i poteri dei Presidenti delle due Camere sono ampi ma disciplinati ed esercitati in modo diversificato.

3.7. Per vero iniziative intese a riconsiderare la materia del bilancio, anche al fine di meglio adeguarla ai principi posti in sede europea dal Patto di stabilità e crescita e di dettare una disciplina più organica del Patto di stabilità interno, non erano mancate nel corso della passata legislatura.

Disegni di legge erano stati presentati dai Senatori Azzollini e Morando e un dibattito era stato avviato in sede parlamentare per la conformazione della Legge finanziaria come legge di stabilità.

Purtroppo nessuna di tali iniziative è giunta a buon fine, così come non ha avuto alcun seguito l'ordine del giorno, adottato in occasione dell'approvazione della Legge finanziaria per il 2005, con il quale la Camera dei deputati impegnava il Governo a collaborare con il Parlamento per riprendere al più presto il lavoro già avviato per l'adeguamento della disciplina relativa alla Legge finanziaria: ordine del giorno che, oltre a porsi in posizione critica rispetto alla metodologia seguita per l'approvazione della "finanziaria 2005", rappresentava l'esigenza, da un lato, di una diversa articolazione della Legge finanziaria che privilegiasse gli aspetti regolativi riconducibili alle tabelle ed ai dati numerici riducendo il peso della parte normativa e, dall'altro, della individuazione, nell'ambito dei

procedimenti parlamentari, di soluzioni alternative all'uso del voto di fiducia su maxiemendamenti, che assicurassero le decisioni entro i termini e la semplificazione della votazione in Assemblea.

3.8. Si è già ricordato che le recenti vicende riguardanti le modalità di svolgimento e l'esito dell'ultima sessione di bilancio hanno reso ancor più stringente la necessità di una rimeditazione complessiva della vigente normativa contabile, peraltro già avviata in sede sia governativa che parlamentare.

Per quanto più in particolare riguarda la Legge finanziaria, durante l'indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio dinanzi alle Commissioni bilancio riunite di cui agli inizi si diceva, sono state proposte – in attesa di una riforma organica della normativa sulla contabilità pubblica, che comporterà tempi necessariamente lunghi – due soluzioni alternative.

La prima è nel senso di ricondurre la Legge finanziaria ad un ruolo limitato e funzionale alla correzione dei saldi tendenziali in relazione agli obiettivi fissati dal documento di programmazione economica e finanziaria e concordati in sede europea, affidando invece a disegni di legge, indicati anch'essi nel DPEF, la strategia di politica economica ed eventuali norme di carattere ordinamentale di natura complementare. Tali disegni di legge, con la natura di "collegati fuori sessione", andrebbero vagliati contemporaneamente al disegno di Legge finanziaria dal Parlamento, che potrebbe dividersi i compiti, nel senso che mentre una Camera valuterebbe i primi l'altra esaminerebbe la seconda, e deliberati definitivamente entro la fine di febbraio, anche attraverso l'adozione di modifiche regolamentari atte a determinare un preciso vincolo in tal senso.

La seconda soluzione è quella di mantenere le caratteristiche attuali della Legge finanziaria, migliorando peraltro la selezione delle norme e dei relativi emendamenti. Questi ultimi, in particolare, andrebbero fortemente circoscritti nel numero e nel contenuto per tutti ma in special modo per il Governo che, essendo l'autore del disegno di Legge finanziaria, non potrebbe introdurre tramite emendamenti nuove materie, specie se non espressamente indicate nel DPEF e nella relativa risoluzione, e dovrebbe comunque far precedere la presentazione degli emendamenti ammissibili, sempre supportati da adeguata relazione tecnica, dalla previa approvazione da parte del Consiglio dei Ministri. Gli emendamenti, da chiunque presentati, andrebbero di norma decisi in Commissione, con forte limitazione di quelli presentabili in Assemblea.

Andrebbero poi in ogni caso rafforzati, attraverso l'adeguamento e il coordinamento dei regolamenti delle due Camere, i poteri di cernita dei Presidenti delle Camere stesse e delle Commissioni bilancio.

Ciò contribuirebbe a limitare di molto la possibilità di ricorso ai maxi emendamenti, che andrebbero ammessi solo al verificarsi di determinate condizioni – quale l'impossibilità di rispettare i tempi inderogabili per l'approvazione – certificate dai Presidenti delle Camere di loro iniziativa o su richiesta del Governo.

3.9. In linea con la posizione assunta per il DPEF, le Commissioni bilancio, a conclusione del loro lavoro, hanno ritenuto, con la maggioranza dei presenti, che – in attesa e nella prospettiva di un processo riformatore di più ampia portata, che dia vita ad una legge quadro interamente nuova per la finanza pubblica e che tenga conto anche degli ormai indifferibili aspetti attuativi del nuovo Titolo V della parte II della Costituzione in tema di coordinamento della finanza pubblica, federalismo fiscale e patto di stabilità interno, da concertare con le autonomie territoriali – il disegno di Legge finanziaria debba accorparsi, in pochi articoli di contenuto omogeneo e strutturati in coerenza con la legge di contabilità, i diversi interventi nei principali comparti della finanza pubblica. Inoltre, al fine di rendere più razionali ed ordinati i lavori parlamentari, l'esame dovrà essere svolto in sede consultiva presso le Commissioni di settore, ma essere concentrato soprattutto nelle Commissioni bilancio, i cui tempi di lavoro dovranno essere programmati o, in subordine, contingentati. Ciò consentirà alle Assemblee di dedicare la discussione alle opzioni e alle scelte di più ampia portata e quindi di ridurre il numero degli emendamenti ammissibili in aula, che comunque, se del Governo nella sua collegialità e del relatore, dovranno essere presentati in tempi utili ad assicurare un'approfondita valutazione dei relativi contenuti e corredati sempre da relazione tecnica.

L'eventuale presentazione del maxi emendamento, con apposizione della questione di fiducia da parte del Governo, dovrà essere in ogni caso soggetta al vaglio dei Presidenti delle Assemblee, perché sia verificata, fra l'altro, l'osservanza dell'obbligo della avvenuta valutazione dei testi da parte delle Commissioni bilancio.

Al fine dell'alleggerimento del disegno di Legge finanziaria andranno poi valorizzati i disegni di legge collegati – destinati anche alle misure di sviluppo, specie ove non risulti possibile ridimensionare in modo significativo i contenuti della Legge finanziaria, e dotati delle necessarie risorse con il ricorso ai fondi speciali – da approvare entro termini certi a richiesta del Governo.

Tutto ciò attraverso la revisione e l'adeguamento dei regolamenti parlamentari, da raccordare nei contenuti fra loro.

3.10. E' opinione della Corte che, con urgenza, si proceda ad una revisione organica della legge n. 468 del 1978, volta a riqualificare il processo decisionale in materia di bilancio e di manovra finanziaria. Una revisione che deve scontare un adeguamento al

sistema dei conti pubblici europei e guardare alla riforma in senso federale della Repubblica italiana, che comporterà prevedibili modifiche degli assetti costituzionali con l'abbandono del bicameralismo perfetto e l'introduzione della Camera delle Regioni. Sotto questo profilo va rimarcata l'esigenza di un maggior coinvolgimento delle Regioni nella fase di formazione della Legge finanziaria, anche al fine di dare stabilità alle norme contenute nella manovra annuale, oggi esposte ad un massiccio contenzioso presso la Corte costituzionale.

E' auspicabile tuttavia che qualche utile risultato possa essere raggiunto a legislazione vigente già prima della prossima sessione di bilancio. La Corte ritiene infatti che una puntuale applicazione della vigente normativa, finora ampiamente disattesa, potrebbe contribuire a migliorare la qualità del processo decisionale in tema di finanza pubblica¹.

4. Rafforzamento del ruolo del bilancio dello Stato.

4.1. La Corte ha ripetutamente sottolineato, negli anni passati, che il processo di attuazione della legge 94 del 1997, completata dal decreto legislativo 279 dello stesso anno, è largamente insoddisfacente.

L'inutile passare del tempo rischia di rendere inoperanti le più significative innovazioni recate dalla citata legge 94 che, in correlazione con la riforma amministrativa, miravano – da un lato – a potenziare gli strumenti di governo della finanza pubblica e – dall'altro – alla misurazione dei risultati ottenuti nell'attuazione delle politiche pubbliche.

Negli orientamenti del Ministero dell'economia e delle finanze – esaminati dal Consiglio dei Ministri il 25 gennaio 2007 – non a caso uno dei temi centrali è costituito dalla revisione della classificazione del bilancio.

D'altra parte, nel quadro dell'indagine conoscitiva sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, è stata prospettata con grande rilievo l'esigenza di un recupero della funzione del bilancio nella riallocazione delle risorse disponibili a legislazione vigente. Si è peraltro constatato che la crescente ipertrofia della Legge finanziaria ha finito per togliere ulteriore spazio al ruolo del bilancio. Ciò implica un'attenta verifica sul grado di effettiva insuperabilità dei vincoli riconducibili al cosiddetto fattore legislativo e, sotto altro ma correlato profilo, una chiara rappresentazione delle reali esigenze finanziarie per il perseguimento delle politiche relative ai diversi comparti a legislazione invariata.

¹ Andrebbe, allo stesso scopo, maggiormente valorizzato il contributo offerto dai soggetti istituzionali nell'ambito delle specifiche audizioni tenute presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato nella fase di avvio del dibattito sulla Legge Finanziaria.

L'attuale "*impasse*" potrebbe essere in parte superata attraverso la riclassificazione della struttura del bilancio, operazione questa da effettuare in via sperimentale senza interventi normativi primari.

4.2. Nei richiamati orientamenti del Ministro dell'economia e delle finanze vengono sviluppate riflessioni sull'adeguatezza delle attuali procedure di formazione del bilancio dello Stato e della Legge finanziaria, alla luce delle concitate vicende delle ultime sessioni di bilancio.

Il documento in parola traccia, per un verso, le linee di intervento per l'attuazione di specifiche disposizioni della Legge finanziaria per il 2007 e, per altro verso, offre un contributo all'autonomo processo parlamentare di revisione delle procedure per la discussione e l'approvazione della manovra annuale di bilancio.

Nella passata legislatura si sono aremate iniziative parlamentari volte a ridefinire l'impianto strutturale dei principali documenti di finanza pubblica e l'equilibrio istituzionale fra Governo e Parlamento in questa fondamentale materia.

Di grande rilievo risultano le linee guida per l'analisi e valutazione della spesa delle Amministrazioni centrali ("*spending review*"). Partendo dall'applicazione del comma 507 s'intende – con il concorso attivo delle singole Amministrazioni – procedere all'individuazione per ogni dicastero di risparmi di efficienza quantificati, alla definizione delle modalità per raggiungerli, nonché all'esame dell'efficacia dei programmi di spesa gestiti dalle Amministrazioni stesse.

Sulla base del comma 480 è previsto, inoltre, un impegnativo piano di valutazione della spesa delle Amministrazioni centrali, di cui la Legge finanziaria ha scandito una concatenata tempistica, che in buona misura si incrocia con la riorganizzazione dei Ministeri.

Una cruciale importanza assume l'analisi dei principali programmi di spesa delle Amministrazioni centrali, sotto il coordinamento della Commissione tecnica per la finanza pubblica (che sostanzialmente dovrebbe muoversi nel solco della già soppressa Commissione tecnica per la spesa pubblica).

L'attuale struttura del bilancio ha rivelato nella sua attuazione elementi di problematicità in ordine alla leggibilità e significatività dei dati, nonché una non chiara connessione con le principali funzioni svolte dallo Stato.

Il documento in esame fornisce contributi per la "*sperimentale*" riclassificazione del bilancio da sottoporre alla discussione del Governo e del Parlamento. Elemento qualificante dovrebbe essere la costruzione di un legame fra le assegnazioni di risorse attraverso la legge di bilancio e le modifiche apportate con la Legge finanziaria, allo scopo di evidenziare le risorse complessivamente destinate alle diverse funzioni. Tale

profilo si lega alla procedura di esame parlamentare dei disegni di legge di bilancio e finanziaria, organizzato per risorse di settore sulla base della classificazione funzionale del bilancio.

4.3. I temi accennati nella nota del Ministero dell'economia e delle finanze riassumono un dibattito ripetitivo svoltosi nelle sedi istituzionali e politiche. Questa volta l'approccio sembra più realistico ed ancorato ad un calendario operativo – peraltro già di fatto disatteso – per quanto attiene alla programmazione, gestione e monitoraggio della spesa pubblica.

In tale quadro è da apprezzare che si punti – in una prima fase - ad una riclassificazione della struttura del bilancio ad assetto legislativo vigente. Ciò sconta, evidentemente, la presa d'atto della negativa esperienza del passato, costituita da un continuo rilancio degli interventi normativi.

La Corte ritiene che tale approccio pragmatico sia sostanzialmente da condividere. La riforma introdotta con la legge 94 non è da abbandonare. La via da seguire nell'immediato su questo fronte è quella di un processo affidato ad aggiustamenti metodologici ed operativi più che quella di un ulteriore "stress normativo"²; interventi legislativi potranno, sulla base di tale concreta esperienza, essere meditatamente messi a punto in un orizzonte di più lungo periodo.

Si tratta, in altri termini, di ripercorrere il cammino intrapreso agli inizi degli anni novanta con la predisposizione del c.d. "bilancio sperimentale" – poi sfociato nella riforma del 1997 – ma di non ripeterne gli errori.

Ciò che occorre è una vera sperimentazione sul campo – con la partecipazione attiva e convinta di tutte le Amministrazioni – e non l'ennesima riclassificazione a "freddo" di una gestione svolta a schemi operativi immutati.

Ne verrebbe inficiata l'utilità dell'esercizio, che deve consistere nel miglioramento dell'efficienza della spesa. La nuova struttura del bilancio e del rendiconto, in altre parole, non va intesa come mero esercizio di riclassificazione contabile ma come momento di avvio di una strategia di razionalizzazione finanziaria ed amministrativa, da assecondare con opportuni interventi organizzativi.

In tale quadro c'è spazio per tentare, da un lato, un più idoneo dimensionamento delle unità previsionali di base, tale da conciliare le esigenze di flessibilità gestionale con quelle di deliberazione e controllo da parte del Parlamento e, dall'altro, una classificazione per funzioni obiettivo maggiormente significativa ed in grado di evidenziare il costo delle

² In tale direzione si muove la recente circolare del Ministro dell'economia e delle finanze (n. 21 del 5 giugno 2007) riguardante l'impostazione del bilancio di previsione 2008. Al riguardo la Corte non può non manifestare, peraltro, qualche perplessità circa la congruenza del modello delineato con l'assetto legislativo vigente.

missioni e dei programmi dei Ministeri. Va, in ogni caso, salvaguardato il nesso fra nuova classificazione e responsabilità della gestione.

Resta, comunque, l'interrogativo di fondo, e cioè se sia possibile e in quale misura per la legge di bilancio superare i vincoli del vigente assetto normativo.

La rimodulazione degli stanziamenti stabiliti dalle leggi di spesa sembra comportare problemi di compatibilità – data l'attuale tecnica legislativa – con l'esigenza di garantire diritti soggettivi contemplati dalla legislazione in essere.

Il superamento di tale situazione è legato ad un diverso modo di legiferare, con cui possa stabilirsi una graduazione delle posizioni soggettive in relazione alle risorse disponibili.

4.4. Preme sul bilancio dello Stato una sedimentata massa di leggi di spesa, che andrebbero rivedute e, se del caso, abrogate.

E' questo l'elemento condizionante del programma di analisi e valutazione della spesa pubblica, che si intreccia al riesame delle priorità e dell'efficacia dei principali programmi di spesa. Inoltre, le leggi di spesa mancano nella generalità dei casi della connessione fra spesa prevista e risultati attesi, che consentirebbe di procedere alla valutazione delle sottese politiche di spesa.

Va rivisitato, peraltro, l'intero impianto del bilancio a legislazione vigente, in gran parte sorretto da meccanismi inerziali e scarsamente manovrabile. L'attuale stato di cose implica poi la difficoltà di stabilire precisi obiettivi per selezionati programmi di spesa, in carenza di prefissati indicatori di prestazione, da misurare e verificare "ex post".

Sulla necessità di un sistema di misurazione delle prestazioni della P.A. si è a lungo discettato negli incontri culturali, ma si è finora realizzato ben poco. In realtà la distinzione dei prodotti (in "output" ed "outcome") e la complessità dei fattori ("input") nelle prestazioni della P.A. rendono molto difficile l'identificazione di appropriati misuratori o indicatori di prestazione.

Occorre una forte azione formativa per superare la recalcitranza dei dirigenti e funzionari della P.A. ad intraprendere la strada innovativa dell'introduzione di sistemi di misurazione dell'attività.

D'altra parte, la cultura del risultato e della valutazione della spesa collide con la persistente vigenza della legge e del regolamento di contabilità di Stato, sostanzialmente risalente agli anni venti dello scorso secolo, e ancora non sottoposto alla revisione prescritta dalla riforma del 1997.

Il nuovo assetto prefigurato capovolge, infatti, la scelta del legislatore del 1923, fondata sulla dissociazione fra attività istituzionale e attività finanziaria. La nuova impostazione della legge 94 non si è finora riflessa, in particolare, nella possibilità di verifica, in sede di

rendiconto, dei costi sostenuti e dei risultati conseguiti sotto il profilo economico, funzionale ed amministrativo.

Ciò esigerebbe, da un lato, una conformazione delle leggi di spesa non limitata ai soli dati finanziari, ma estesa ai dati fisici ed ai tempi di realizzazione e, dall'altro, l'apprestamento di una innovativa struttura informatica, orientata anche all'analisi dei fenomeni sostanziali (ed, in sostanza, in grado di trattare le interrelazioni e l'incrocio dei dati fisici, temporali e territoriali con i dati finanziari).

4.5. Con la riforma del 1978 si era inteso, fra l'altro, superare la sostanziale inidoneità del previgente sistema a fornire alle Camere elementi conoscitivi utili per le valutazioni e le scelte di finanza pubblica, facendo della legge di bilancio – affiancata dalla Legge finanziaria – un aggiornato ed efficace strumento di azione finanziaria. Si era delineata, nella stessa prospettiva, l'attuazione, nel processo di bilancio statale, di elementi di collegamento con il settore pubblico allargato. Tale tendenza è stata da ultimo rafforzata con la riforma del 1997, che ha ulteriormente marcato l'esigenza di rivalorizzazione del bilancio e di un suo più stretto raccordo con gli altri aggregati di finanza pubblica.

Anche sotto questo profilo spunti interessanti sono emersi nella menzionata indagine conoscitiva, in cui si ipotizza l'inclusione della disciplina del bilancio nell'ambito di una più generale legge quadro per la finanza pubblica.

Il processo di ridimensionamento del bilancio dello Stato è un fenomeno di lunga durata, che neppure le reiterate riforme della contabilità pubblica sono riuscite a contenere.

Si pone l'esigenza di una rivisitazione della struttura del bilancio e delle regole contabili, in modo da rendere meno problematico il passaggio al conto della P.A., che risponde prevalentemente ai canoni della competenza economica. Si deve prendere atto che il bilancio dello Stato non costituisce più il baricentro della finanza pubblica e che nel nuovo assetto di Stato di tipo federale che si sta delineando è destinato a perdere ulteriore peso rispetto al conto consolidato della P.A., aggregato decisivo su cui va misurata l'osservanza dei parametri europei.

4.6. Alle problematiche finora illustrate, si aggiunge il complesso tema del raccordo tra bilancio dello Stato, settore statale e conto della P.A. che, nel mutato assetto costituzionale in senso federale della Repubblica, attende ancora una soluzione.

E' ormai limitato, per quanto detto, il contenuto informativo dei soli documenti contabili riferiti al bilancio statale. D'altronde, nonostante il dettato costituzionale, non è stata ancora realizzata l'armonizzazione dei bilanci pubblici: sulla base di un malinteso concetto di autonomia, i conti pubblici dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali

rispondono a principi e norme in parte diversi, per cui risulta arduo procedere al coordinamento della finanza pubblica, materia concorrente di Stato e Regioni.

Per una adeguata conoscibilità e funzionamento del sistema dei conti pubblici occorre che lo Stato eserciti, inoltre, il "coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale", previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera r) Cost.

Solo tecniche omogenee di rilevazione, rappresentazione e trasmissione dei dati, costituiscono garanzia di razionalità e coerenza del sistema, oltre che di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa.

In attesa che finalmente si avvii il processo di armonizzazione dei bilanci pubblici, negli orientamenti del Ministero dell'economia e delle finanze, si mira alla piena attuazione dell'informatizzazione del sistema della contabilità pubblica (SIOPE, codice unico) al fine di disporre in tempo reale della base informativa inerente alle operazioni finanziarie degli Enti della P.A..

In particolare, il progetto SIOPE (sistema informativo sulle operazioni degli Enti pubblici), previsto dalla Legge finanziaria 2003 e basato su un sistema di codificazione uniforme di tutte le operazioni di riscossione e di pagamento, costituisce per ora uno strumento utile ma non risolutivo per la conoscenza dei flussi di entrata e di spesa.

Esso riguarda solo la cassa e non copre l'universo delle Pubbliche amministrazioni, anche se dovrebbe estendersi, in prospettiva, ai dati di competenza economica.

4.7. Si è detto che la struttura di bilancio per il 2008 – stando alle linee di revisione ipotizzate in sede governativa e condivise in ambito parlamentare – dovrebbe garantire una migliore conoscenza dei flussi di spesa ed una loro più diretta riconducibilità alle funzioni istituzionali.

Intanto per l'esercizio 2007 – a prescindere dai risultati attesi, e da verificare, in termini di flessibilità gestionale e di contenimento della spesa – la situazione della leggibilità dei conti potrebbe peggiorare per il previsto accorpamento, in talune aree di spesa, di più capitoli in un unico capitolo.

Tale novità ha portato, infatti, all'unificazione delle risorse in precedenza assegnate a distinti capitoli, che vengono ora a corrispondere ad altrettanti articoli e che di fatto si pongono come effettiva unità elementare di bilancio.

Tale evenienza, che mal si concilia con la vigente normativa contabile, dovrebbe riflettersi sulla stessa struttura del rendiconto generale per l'esercizio 2007, in ossequio al principio di simmetria fra bilancio preventivo e conto consuntivo.

Il nesso tra previsione, gestione e rendicontazione della spesa andrà, in ogni caso, salvaguardato.

D'altra parte, il proliferare dei capitoli-fondo pone non pochi problemi sotto il profilo della corrispondenza fra preventivo e consuntivo e, sotto quello, rilevante, della rappresentazione delle esigenze da fronteggiare e da coprire.

Il moltiplicarsi delle variazioni compensative – teso a favorire l'attività gestionale – può essere indice di una carente programmazione finanziaria e rischia di mettere in crisi – oltre certi limiti – la stessa significatività degli stanziamenti deliberati dal Parlamento.

Capitolo III

La legislazione di spesa e i mezzi di copertura

- 1. Premessa.**
- 2. Dati e valutazioni d'insieme.**
- 3. Le tecniche di quantificazione degli oneri.**
- 4. Le modalità di copertura.**
- 5. La Legge finanziaria.**
- 6. I decreti legislativi.**

1. Premessa.

Questo capitolo contiene, analogamente agli anni precedenti, brevi note sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 2006, tratte prevalentemente dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento – in base al disposto dell'art. 11-ter, comma 6, della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988 – sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel quadrimestre stesso e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Esso contiene anche, in forma sintetica, alcune osservazioni – tratte anch'esse dalle medesime relazioni – sui decreti legislativi pubblicati nello stesso periodo.

Come è noto, in considerazione del sempre più frequente ricorso a norme di delega, che determina uno spostamento dell'asse decisionale concreto in direzione dei decreti legislativi, all'inizio del 2005 la Corte ha assunto l'iniziativa di sottoporre ai Presidenti delle Commissioni bilancio delle due Camere l'opportunità – su cui i Presidenti stessi hanno convenuto – di estendere ai decreti legislativi pubblicati nello stesso periodo le relazioni quadrimestrali sulle leggi di spesa.

Infatti, soltanto attraverso l'esame delle norme sostanziali da cui direttamente deriva l'eventuale onere posto a carico della finanza pubblica possono essere formulate valutazioni sull'aderenza delle norme stesse alle autorizzazioni di spesa contenute nelle

leggi di delega o riscontrato l'effettivo rispetto da parte delle norme delegate dalla eventuale clausola di neutralità finanziaria apposta alla legge di delega.

Per una completa rassegna della legislazione di spesa del 2006 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi e sui singoli decreti legislativi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 25 luglio 2006, il 29 novembre 2006 e il 17 aprile 2007.

Al capitolo sono allegati tre prospetti, il primo dei quali elenca, in ordine cronologico, i nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi; il secondo illustra la ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura; il terzo infine distingue, per ciascuna legge, le spese correnti da quelle di investimento.

Come anche nei precedenti esercizi, gli oneri indicati non esauriscono completamente quelli effettivamente derivanti dalla legislazione dell'anno. Permane infatti la presenza di ulteriori oneri non quantificati o quantificati in modo insufficiente e di oneri la congruità della cui quantificazione appare incerta: oltre che alle pagine che seguono, si rinvia, per un esame puntuale e dettagliato delle singole fattispecie, alle citate relazioni trimestrali.

Conseguenze di rilievo sono poi correlate all'accresciuta incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria: in termini quantitativi, essi hanno rappresentato nel complesso dell'esercizio – al netto delle leggi di ratifica – circa un terzo sia del totale delle leggi promulgate sia di quello delle leggi di spesa, ma oltre i due terzi negli ultimi due trimestri.

Il rilievo finanziario di tali provvedimenti è però ben più che proporzionale al loro numero: nell'esercizio in esame, infatti, circa il 95 per cento (85 per cento nel 2005) della spesa relativa alle annualità comprese nel bilancio pluriennale è contenuto nelle leggi di conversione, sia per effetto di norme di spesa previste fin dall'origine, sia per il frequente inserimento di ulteriori disposizioni di spesa conseguenti all'approvazione di emendamenti presentati nel corso di procedimento di conversione.

Come già in passato, non mancano vistosi esempi della proliferazione di norme in tale sede: pur senza tener conto dei commi aggiunti agli articoli originari, il numero degli articoli passa dai 6 del decreto-legge n. 250 del 2005 ai 23 della legge di conversione (n. 27 del 3 febbraio), dai 6 del decreto-legge n. 272 del 2005 ai 30 della legge di conversione (n. 49 del 21 febbraio) ed infine dai 40 del decreto-legge n. 273 del 2005 agli 83 della legge di conversione (n. 51 del 23 febbraio).

Come risulta sia dal più approfondito esame condotto nelle relazioni trimestrali, sia anche dalle sintetiche osservazioni contenute nelle pagine che seguono, è proprio questa tipologia normativa a determinare più frequentemente elementi di criticità nella legislazione di spesa: spesso infatti gli emendamenti non sono supportati dalla relazione tecnica e i necessari chiarimenti richiesti, come risulta dagli atti delle Commissioni