

DALLA LEGGE FINANZIARIA ALLA LEGGE DI STABILITÀ

di *Fabio Sciola*¹

SOMMARIO: Premessa. 1. L'art. 81 della Costituzione; 2. La legge finanziaria. Continuità e modifiche nel suo contenuto. 3. Raffronto fra artt. 11 della legge 468/1978 e legge 196/2009. Prime considerazioni. 4. Le ragioni di un nomen. Gli obblighi di copertura. 5. L'orizzonte temporale. 6. I rapporti fra Stato e autonomie locali. 7. La legge di stabilità come strumento di tipo snello (?). 8. Le procedure della sessione bilancio fra ruolo del governo e parlamento.

Premessa

In questo scritto, privo di esaustive ricostruzioni dottrinali, metteremo in luce continuità e discontinuità nel passaggio dalla legge finanziaria del 1978 alla nuova legge (ora denominata) di stabilità introdotta dalla riforma dello scorso anno, procedendo spesso per esemplificazioni e alcune ripetizioni nonché mediante semplificazioni di immediata comprensione anche al lettore non esperto del tecnicismo della materia; vedremo che, in sostanza, a nostro avviso, poco o nulla cambia rispetto a prima, anche per la maturazione, quindi l'assestamento e la sedimentazione negli anni del contenuto di questo strumento. In sintesi ripercorreremo alcuni temi fondamentali del dibattito parlamentare, con accenni alle principali questioni dottrinali sul tappeto e premettendo delle nozioni di indispensabile contorno alla comprensione di un argomento che, purtroppo, non sempre è molto approfondito dagli studiosi di diritto. Nella consapevolezza che per molti aspetti è riduttivo parlare solo di legge finanziaria e quindi di legge di stabilità perché c'è una pluralità di strumenti e di "procedure che confluiscono, con un intreccio di regole speciali, di sospensive e di votazioni interdipendenti in una decisione finale, sostanzialmente unificante, che conclude la manovra di programmazione finanziaria"², avvertiamo subito che in certi casi useremo – si consenta l'espressione – l'accetta perché focalizziamo l'attenzione sull'oggetto specifico di questo lavoro, citando e quindi trascurando, le interrelazioni con gli altri documenti che compongono quella che con terminologia pure di uso comune è conosciuta come "manovra di bilancio".

1. L'art. 81 della Costituzione

In principio.... sì, in principio c'è l'art. 81 della Costituzione: è questo, infatti, il punto di riferimento obbligato per ben inquadrare il ruolo della legge finanziaria, che nel

¹ *Dottore di ricerca in diritto pubblico*

² A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, III ediz., 346.

nostro ordinamento compare nel 1978 con la legge 468. Dall'esame di questo articolo emergono molti degli aspetti e dei nodi teorici che lo strumento di bilancio in esame ha voluto affrontare. In particolare è utile soffermarsi sul terzo e quarto comma dell'art. 81 per i quali, rispettivamente, “Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese” e “Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”. Sull'interpretazione di questi commi si è esercitata sia la dottrina che la giurisprudenza della Corte costituzionale: la prassi sembra averne confermato quella che è stata detta la “lettura relazionale” per cui -anche secondo la Corte costituzionale- il quarto comma pone solo la regola della procedurale della contestualità tra la decisione di spesa (o di minore entrata) e l'indicazione dei mezzi di copertura, e c'è abbastanza concordia nel rinvenire l'esistenza di un vincolo giuridico sulla fissazione del livello di spesa pubblica ammissibile³. È rimasta minoritaria, quindi, l'interpretazione di un obbligo di sostanziale pareggio del bilancio, che pure in Assemblea costituente fu sostenuta dall'on. Vanoni⁴. Il principio del pareggio di bilancio, per molto tempo considerato la “regola aurea” della finanza pubblica, nella sua versione tradizionale fa riferimento “alle entrate e alle spese che hanno luogo annualmente”, mentre è implicito, nella teoria keynesiana, l'idea di un bilancio complessivamente in pareggio in un numero di anni corrispondenti alla durata del ciclo economico. L'uso del bilancio a fini di politica economica consente disavanzi di bilancio e deficit pubblici per “facilitare l'espansione dell'economia attraverso l'aumento della spesa pubblica, secondo le prescrizioni di tipo keynesiano”⁵. La prassi - e non solo italiana, anche in questi ultimi mesi - ha confermato questa lettura dell'art. 81 sull'inesistenza dell'obbligo di pareggio di bilancio; d'altronde anche la dottrina ritiene che dall'art. 81 non discenda un obbligo di pareggio perché si “esclude che il legislatore costituente abbia inteso esprimere una preferenza in favore di una data teoria economica”⁶.

Dal terzo comma traspare, come fu detto in Assemblea costituente, che “il bilancio deve essere un bilancio, non diventare un'altra cosa, né prestarsi a sorprese e ad abusi” perché -così proseguì l'on. Ruini, presidente della Commissione dei settantacinque- questa è “una norma di correttezza contabile [... ossia] che sia tolta la possibilità di varare, confondendoli con i bilanci, *omnibus* di provvedimenti anche tributari”; aggiunse che “la Camera, discutendo i bilanci, potrà aumentare o diminuire le cifre dei capitoli; ma non aumentare o modificare le imposte, che sono regolate da apposite leggi, e neppure alterare la legge generale di autorizzazione delle spese”⁷.

³ Sul dibattito si veda la ricostruzione di N. LUPO, *Costituzione e bilancio*, Roma, 2007, 14 ss.

⁴ V. FALZONE-F. PALERMO-F. COSENTINO, *La costituzione della Repubblica italiana illustrata coi lavori preparatori*, Milano, 1976, 231-232.

⁵ D. DA EMPOLI, *L'uso della politica di bilancio a fini anticongiunturali*, in D. Da Empoli, P. De Ioanna, G. Vegas, *Il bilancio dello Stato*, Milano, 2005, 134 ss.

⁶ S. BARTOLE-R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 742; per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sull'obbligo di copertura cfr. *ivi*, 741 e anche R. PEREZ, *La finanza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo*, tomo I, vol. I, Milano, 2003, II ediz., 638-639.

⁷ FALZONE-PALERMO-COSENTINO, *op. e loc. cit.*

Non va trascurato nemmeno il primo comma del medesimo art. 81 il quale, oltre a riservare al Governo la presentazione del bilancio, pone la regola dell'annualità dell'approvazione parlamentare; non va trascurato perché il principio dell'annualità ha riflessi anche nella discussione sull'arco temporale entro cui deve svilupparsi l'obbligo della previsione di copertura; va da sé, cioè, un parallelismo tra (obbligo di) copertura pluriennale e bilancio pluriennale che appare per la prima volta nel '78 assieme alla legge finanziaria: infatti, dal momento che dal primo comma dell'art. 81 discende anche il principio dell'unità del bilancio, questo principio è legato sia all'annualità stessa che alla proiezione pluriennale dei documenti contabili in quanto l'unità è “supporto imprescindibile di quella annualità della decisione parlamentare, correttiva, adeguativa, congiunturale per il raggiungimento ed il mantenimento dell'equilibrio pluriennale delle entrate e delle spese”. “Unità del bilancio nel senso che esso, pur nella complessa articolazione in numerose partizioni [...] è oggetto di una visione e deliberazione unitaria da parte del Parlamento” 8.

E la logica della deliberazione unitaria corrisponde a quella dell'importanza del ruolo del Parlamento nel governo della repubblica; non c'è, infatti, solo l'art. 81, ma prima di tutto l'art. 41 Cost. per il quale “*la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali*”: basti solo quest'accenno per far capire come la dizione “bilanci” consenta l'allargamento della nozione a “manovra di bilancio” come categoria ricomprendente il complesso degli strumenti, contabili e non, attraverso cui si realizza la politica economica del paese. Quindi non solo bilancio e bilanci con allegati, elenchi, appendici, annessi e tabelle allegate, rendiconti, ma anche legge finanziaria, provvedimenti collegati e altri documenti che si adottano fuori della sessione bilancio (l'allora Documento di programmazione economico-finanziaria ora Decisione di Finanza Pubblica, il programma di stabilità, le relazioni della Corte dei conti, la nuova Relazione sull'Economia e la Finanza Pubblica ecc..) 9. Sul raffronto inerente “Il ciclo e gli strumenti della programmazione” nella legge 468/1978 e nella legge 196/2009 è utile la visione di un dossier curato dal Ministero dell'Economia 10.

8 A. BARETTONI ARLERI, *Bilanci pubblici*, in *Digesto Discipline pubblicistiche*, II, Torino, 1987, 334.

9 Il comma 2 dell'art. 7 della legge 196/2009 elenca gli strumenti della programmazione: “a) la Relazione sull'economia e la finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il 15 aprile di ogni anno; b) lo schema di Decisione di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il 15 settembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari; c) il disegno di legge di stabilità, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno, corredato di una nota tecnico-illustrativa da inviare alle Camere; d) il disegno di legge del bilancio dello Stato, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno; e) il disegno di legge di assestamento, da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno; f) i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il mese di febbraio; g) l'aggiornamento del Programma di stabilità, da presentare al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea secondo il calendario concordato in sede europea; h) gli specifici strumenti di programmazione delle altre amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato”.

10 Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze- Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, *La legge di contabilità e finanza pubblica-legge n. 196 del 31 dicembre 2009*, Roma, 2010,

C'è un ultimo aspetto da considerare prima di entrare in *medias res*, ossia spendere qualche parola sulla legge di bilancio come legge c.d. formale perché “sotto la veste formale dell'esercizio di una funzione legislativa da parte del Parlamento 11, esso in concreto comportava mero esercizio di un potere esecutivo attraverso la manifestazione sostanziale di una attività (o di un provvedimento) amministrativa quale l'approvazione dell'atto di bilancio” 12. Il citato terzo comma dell'art. 81 Cost. “comporta due conseguenze: innanzitutto che l'approvazione del bilancio avviene a legislazione vigente e, secondariamente, che la legge di bilanci è una legge solo formale. Si vuol così dire che il bilancio non è, e non può essere altro, che una 'fotografia' delle entrate e delle spese pubbliche: che per questa sua caratteristica può essere lo strumento adatto per valutare con precisione il costo di una determinata legge o di una struttura amministrativa, ma non può modificare il contenuto sostanziale di un atto legislativo preesistente, cioè il titolo giuridico in base al quale un'entrata o una spesa sono iscritte tra le sue postazioni [...] Se l'approvazione del bilancio presuppone che non si modifichi la legislazione sostanziale di spesa vigente in quel momento, significa che la legge di bilancio è una legge nel senso solo formale, perché è richiesta la procedura legislativa per la sua predisposizione da parte del Governo e per la sua approvazione parlamentare e perché assume il valore tipico della legge nel sistema delle fonti del diritto. Il bilancio non è invece una legge in senso sostanziale, perché ha un contenuto innovativo limitato per l'ordinamento giuridico, dato che con esso non si possono variare l'assetto e la misura del dare e dell'avere” 13. Una lettura giuridica più approfondita porta a conclusioni non collimanti; basti qui ricordare un'autorevole dottrina secondo cui “non regge il tradizionale assunto [...] per cui sarebbero meramente formali le leggi di approvazione degli annuali bilanci preventivi. Valgono a smentirlo i chiarissimi disposti dei regolamenti parlamentari, che entro certi limiti e in certe forme consentono la presentazione di emendamenti ai rispettivi disegni del Governo. Né giova replicare in vista dei condizionamenti che le leggi di bilancio subiscono da parte delle corrispondenti leggi finanziarie: quand'anche fossero tali da annichilire le capacità innovative delle leggi stesse, soprattutto in ordine alla quantificazione delle spese, si tratterebbe di vicende eventuali, riguardanti i rapporti fra leggi ordinarie, che la Carta costituzionale non ha considerato in nessun modo” 14. La legge di bilancio non ha natura solo formale non solo per l'emendabilità parlamentare, ma anche perché oggi la decisione di bilancio è “il più importante fra gli atti di programmazione finanziaria e tipica espressione di un atto di indirizzo politico ed economico, con potenziali riflessi sia sui rapporti interorganici (fra i soggetti dell'apparato pubblici [...]) che sui rapporti

<http://www.rgs.tesoro.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Note-brevi/La-legge-d/La-legge-di-contabilit--e-finanza-pubblica.pdf>

11 Ed infatti la legge c.d. formale è definibile in modo semplice come “atto normativo approvato dalle Camere e promulgato dal Presidente della Repubblica” (www.robortobin.it); classica la definizione secondo cui la legge meramente formale è quella in cui “alla forma dell'atto non corrisponde un contenuto normativo”: V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1978, 64.

12 BARETTONI ARLERI, op. e loc. cit..

13 G. VEGAS, *I documenti di bilancio*, in Da Empoli-De Ioanna-Vegas, op.cit., 6-7.

14 L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 195.

intersoggettivi (tra lo Stato e i suoi creditori o debitori ..)[..] la decisione di bilancio ha [...] anche contenuto sostanziale, in quanto gran parte delle sue statuizioni [...] producono gli effetti giuridici propri degli atti sostanzialmente normativi” anche se scritti in cifre e non in lettere 15. Per certi aspetti contribuisce a quest'ultima notazione anche il ruolo della legge finanziaria per la contestualità di esame con il bilancio e i suoi immediati riflessi su di esso. Certo è che il dibattito non sembra del tutto approdato a soluzioni condivise e per la legge finanziaria non è possibile una risposta univoca per la sua “ambiguità” dovuta al sovrapporsi del contenuto eventuale a quello necessario, come vedremo, e per la sua multifunzionalità; comunque anche quando modifica aspetti solo quantitativi di ordine finanziario, “incide sostanzialmente sulla struttura delle entrate e delle spese”, determina “il quadro dell'equilibrio finanziario” ed è capace di “condizionare le future scelte del legislatore” 16. Il legislatore del 1978 ha eluso questo nodo teorico perché con la legge finanziaria ha predisposto uno strumento legislativo di tipo innovativo in modo da togliere ogni rigidità al bilancio e rispettando, quindi, (formalmente) la non flessibilità dell'art. 81 Cost. 17.

2. La legge finanziaria. Continuità e modifiche nel suo contenuto.

Dopo il quadro che abbiamo appena abbozzato, possiamo iniziare a parlare della legge finanziaria; si può dire che è proprio la strumentazione che correda il bilancio come documento contabile in senso stretto, sembra far escludere che oggi il complesso della c.d. manovra di bilancio abbia carattere solo formale. Infatti, la ragione principale dell'introduzione della legge finanziaria nel nostro ordinamento risiede, essenzialmente, nell'art. 81 della Costituzione e nel carattere di legge formale conferitogli dal terzo comma di questo articolo. Questo documento contabile si limitava, quindi, fino al 1978, ad una funzione ricognitoria delle spese e delle entrate disposte da leggi precedenti, impedendo qualsiasi manovra finanziaria in connessione della c.d. sessione di bilancio. La legge finanziaria nacque pertanto come risposta a tali esigenze, rappresentando lo strumento volto a garantire una maggiore elasticità al bilancio, un più ampio margine di manovra per il controllo delle grandezze finanziarie e del livello della spesa pubblica e un miglior governo del sistema tributario 18. La legge finanziaria, quindi, come risposta ai “limiti” dell'art. 81 Cost., sebbene “l'aggancio letterale che assicura il rilievo costituzionale della legge finanziaria, è stato ugualmente ritrovato dalla Corte costituzionale, ritenendosi che la legge finanziaria rientri nella categoria delle 'leggi di bilancio' complessivamente richiamate dall'art. 75, 2° co. Cost. tra le leggi per le quali è inammissibile la richiesta di referendum abrogativo” ed ha quindi acquisito un rilievo “sul piano dell'attuazione legislativa del dato costituzionale. Ma non c'è solo questo: la legge in questione è funzionale alle esigenze “connesse al ruolo sempre più espansivo

15 BARETTONI ARLERI, op. e loc. cit.

16 G. M. SALERNO, *Legge finanziaria*, in *Enc. Giur.*, XVIII, Roma, 1998, 25.

17 *Art. 81*, in *Commentario alla costituzione a cura di R. Bifulco-A.Celotto-M.Olivetti*, Torino, 2006, 1582; nello stesso senso LUPO, op. cit., 54, cfr. *infra*.

18 G. CANTONI, *Prolusione*, 20 luglio 2007, www.contabilita-pubblica.it/Dottrina07/S.Pio.pdf

ruolo di propulsione e di indirizzo giocato dallo stato in materia economico-sociale” che richiede un “collegamento razionale e centralizzato tra la programmazione economica [...], la politica di bilancio e quella di finanza pubblica” 19. Ancora: la legge finanziaria come strumento inventato dal legislatore per eludere il nodo teorico rilevante del bilancio come legge formale o meno perché consente, contestualmente all'approvazione del bilancio, di apportare qualunque modifica sostanziale alla legislazione di entrata e di spesa in modo tale da togliere rigidità alla manovra di bilancio; con essa si è optato per valorizzare non la legge di bilancio bensì la “manovra di bilancio” 20.

La riforma del 1978 fu occasionata dalla crisi che investì negli anni '70 tutte le economie occidentali per lo shock petrolifero: fu anche il fondo monetario internazionale che -erogando aiuti – volle che l'Italia si dotasse di strumenti contabili nuovi; certo, le sole leggi sulla contabilità non sono responsabili degli andamenti virtuosi della finanza pubblica, ma contribuiscono ad assecondarla e questo fu uno degli intenti della legge 468 del 1978.

Forse per la stessa ambizione di strumento a largo spettro di determinazione della politica economica, quindi soggetta alle fluttuazioni delle stagioni politiche e culturali nonché delle esigenze economiche, la legge finanziaria ha vissuto vicende alterne ed è stata sottoposta a ripetute modifiche nel suo contenuto. Inizialmente l'art. 11 della legge 468 era piuttosto scarno: il fine era quello di adeguare il bilancio dello stato agli obiettivi di politica economica e quindi “operarsi modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio”; “la legge finanziaria indica il livello massimo del ricorso al mercato finanziario. Tale ammontare concorre, con le entrate a determinare le disponibilità per la copertura di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale”; l'art. 11 concludeva dicendo che “la legge finanziaria provvede a tradurre in atto la manovra id bilancio per le entrate e per le spese che si intende perseguire”. Con la finanziaria “l'intenzione del legislatore era quella di prevedere uno strumento di adeguamento e assestamento, sia pure periodico, della legislazione finanziaria alle esigenze della politica di bilancio. In particolare la legge finanziaria avrebbe dovuto: 1. Determinare il livello massimo del ricorso al mercato finanziario; 2. Determinare l'entità dei fondi speciali destinati a fare fronte alle spese originate da progetti di legge che si prevede siano approvati nel corso dell'esercizio; 3. Determinare le quote, destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, delle spese disposte da leggi a carattere pluriennale; 4. Modificare ed integrare le disposizioni legislative aventi riflessi sulle entrate e le uscite del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Aziende autonome e degli Enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale, in modo da adeguarle agli obiettivi di politica economica cui si devono ispirare sia il bilancio annuale che il nuovo bilancio pluriennale. 5. Alla legge erano allegate quattro tabelle. La prima riassumeva gli stanziamenti relativi alle spese pluriennali da inserire negli esercizi cui il bilancio pluriennale si riferiva, le altre tre riportavano l'elenco delle leggi in corso di approvazione per le quali erano stabiliti i fondi di copertura; gli atti

19 SALERNO, op. cit., 2.

20 LUPO, op. cit, 54 e 79.

normativi erano compresi, a parte, in tre elenchi, per le spese correnti, in conto capitale e per rimborso prestiti” 21. La mancanza di particolari limiti al contenuto della legge determinò, nel corso degli anni ottanta, il problema delle c.d. finanziarie dai contenuti disomogenei. Il problema fu affrontato dalla legge n. 362 del 1988 che esplicitò in modo dettagliato il contenuto della legge finanziaria; essa vide “drasticamente ridotta la sua potenzialità innovativa dell'ordinamento giuridico; il suo intervento sul versante della spesa è ricondotto in sostanza al cosiddetto 'contenuto necessario' e alla variazione di aliquote, detrazioni, scaglioni ecc., relativi alle imposte indirette, tasse, canoni e contributi nonché alle correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione” 22; cessava così di essere uno strumento propedeutico per la formazione del progetto di bilancio, attraverso il quale operare modifiche ed integrazioni alle disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, per diventare strumento operativo della programmazione finanziaria espressa attraverso il bilancio pluriennale programmatico. “La Legge 362 del 1988, inoltre, poneva l'assoluto divieto alla legge finanziaria di introdurre nuove imposte, tasse e contributi e di disporre nuove o maggiori spese, e stabiliva tassativamente il suo contenuto. In particolare la legge finanziaria doveva provvedere alla regolazione annuale di alcune grandezze previste dalla legislazione vigente di spesa e di entrata (aliquote, detrazioni e scaglioni, quote delle leggi di spesa a carattere pluriennale destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, importi dei fondi speciali, ecc.) al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi stabiliti nel DPEF, oltre a stabilire il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale” 23. Insomma, nel 1988 si “introdusse una disciplina dettagliata del contenuto della legge finanziaria” 24 per evitare leggi finanziarie omnibus. La riduzione del contenuto della finanziaria venne “compensata” sia dalla novità – sempre nel 1988- del Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) sia dall'introduzione dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

Il DPEF aveva “il compito di definire la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, fissando i criteri, i parametri e gli obiettivi in base ai quali dovevano essere formulati il bilancio annuale di previsione, il bilancio pluriennale e la legge finanziaria”; con i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica il legislatore del 1988 stabilì che le modifiche alla legislazione sostanziale necessarie per attuare la manovra di finanza pubblica dovessero essere contenute, appunto, in appositi disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, indicati nel DPEF,

21 Ministero dell'Economia-Ragioneria generale dello stato, LA LEGGE N. 468 DEL 1978: LE FUNZIONI DEL BILANCIO PLURIENNALE E DELLA LEGGE FINANZIARIA, www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Bilancio-d/LA-LEGGE-N/index.asp

22 P. DE IOANNA, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in Da Empoli-De Ioanna-Vegas..., op. cit., 235.

23 LA LEGGE N. 362 DEL 1988: LA PRIMA RIFORMA DELLA LEGGE 468, in www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Bilancio-d/LA-LEGGE-N1/index.asp

24 A. CRESCENZI, *I documenti programmatici, il DPEF e il processo di bilancio*, Master Luiss Maggio 2008, www.luiss.it/siti/media/6/20080603-Documenti%20programmatici.pdf

da presentare congiuntamente alla presentazione della legge finanziaria 25. Nei collegati “è presente quella parte della manovra finanziaria che non può essere disposta né nella legge finanziaria (a causa dei divieti contenutistici posti con la legge di riforma ..), né nella legge di bilancio (a causa del divieto dell'art. 81 Cost.), vale a dire la modifica sostanziale di norme di entrata e di spesa”. “Collegati” perché indicati dal DPEF come strumentali al raggiungimento degli obiettivi della manovra finanziaria. La prassi ha visto una svolta nel 1992 in occasione della manovra varata dal primo governo Amato quando si prescrisse che tali ddl fossero “approvati tempestivamente prima della legge finanziaria, dato che ne costituiscono la condizione della copertura” e che dettassero “esclusivamente norme di contenimento del disavanzo”, giungendo ad un'assimilazione alla legge finanziaria per la procedura di approvazione 26. I ddl collegati “di sessione” sono presentati assieme alla finanziaria ed esaminati insieme ad essa e al bilancio, in base ad un'esplicita previsione delle modifiche regolamentari del 1997 alla Camera; i collegati “fuori sessione” non costituiscono oggetto della sessione bilancio e non sono presentati insieme alla finanziaria, presentandosi spesso come ddl di conversione di decreti legge; ma la prassi di questi ultimi è variegata e non godono dei tempi garantiti di approvazione anche se ad essi si applicano alcune disposizioni regolamentari in tema di emendamenti ecc.; spesso, inoltre, il “collegamento” è stato strumentale, scelto discrezionalmente dal Governo ed i rafforzamenti procedurali hanno prodotto un congestionamento di questi provvedimenti con conseguente inflazionamento del loro uso 27.

Il DPEF introdusse “una separazione logica e temporale tra la programmazione della politica fiscale, cioè discussione del quadro macroeconomico e degli obiettivi aggregati della politica fiscale, e decisione annuale di bilancio (..) gli obiettivi programmatici indicati nel Dpef diventano un vincolo per tutti i soggetti che partecipano alle successive fasi di preparazione e approvazione del bilancio annuale [...] L'innovazione [...] è cruciale per la prima volta entra effettivamente nel sistema italiano il principio della programmazione finanziaria, cioè di una decisione sul saldo che – precedendo quella sulle politiche di settore – vincoli quantitativamente la decisione sulle singole misure ad un obiettivo numerico aggregato ” 28. L'ottica programmatica di medio periodo (il DPEF è approvato di anno in anno, ma ha una proiezione triennale) sembra rappresentare una prima tappa alla triennializzazione della stessa legge finanziaria, che vedremo essere stata disposta dalla legge 196 dello scorso anno; d'altronde sempre al 1988 risale una “nuova disciplina del bilancio pluriennale (non inferiore al triennio), sia a legislazione vigente che programmatico” 29. Il legame bilancio pluriennale DPEF è

25 Ministero dell'Economia-Ragioneria generale dello stato, La legge n. 362 del 1988, in www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Bilancio-d/LA-LEGGE-N1/index.asp

26 Oltre ad essere “accompagnati da relazioni tecniche per la quantificazione degli effetti di risparmio da essi derivanti e non solo per le disposizioni recanti maggiori spese o minori entrate” come previsto dalla legge 468/1978 (Salerno, op. cit., 8 e 13); ed in base alla relazione si procede anche al giudizio di ammissibilità degli emendamenti, sempre a partire dal 1992 (ivi, 14).

27 Ivi, 14-15.

28 P. DE IOANNA-C.GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, 2008, 22-24.

29 SALERNO, op. cit., 6.

dato dal fatto che le previsioni di questo bilancio “sono formulate, per gli anni successivi al primo, in una duplice versione: una a 'legislazione vigente' [...] l'altra 'programmatica' che tiene conto degli effetti che saranno prodotti da tutti gli interventi prefigurati nel DPEF, oltre che delle previsioni macroeconomiche formulate in tale documento”³⁰. Il vincolo del DPEF che si riverbera nei saldi programmati dal Governo da inserire in finanziaria è sostanzialmente riuscito: si è infatti notato che “la tenuta degli obiettivi finanziari del Governo nella sessione parlamentare è comunque un risultato positivo che non va sottovalutato e non va dato per scontato: prima del 1988 non lo era affatto”³¹.

Se con la nuova legge 196/2009 il DPEF è stato sostituito dalla Decisione di Finanza Pubblica, come vedremo, il legame tra quest'ultima e i collegati è rimasto: la lettera h) del comma 2 dell'art. 10 della legge 196 (Decisione di finanza pubblica) stabilisce che essa reca “l'indicazione di eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, ciascuno dei quali [...] concorre al raggiungimento degli obiettivi programmatici fissati dalla Decisione di finanza pubblica, anche attraverso interventi di carattere ordinamentale, organizzatorio ovvero di rilancio e sviluppo dell'economia”; la stessa lettera sembra tenere conto dei problemi segnalati emersi nella prassi³² quando dice che i collegati contengono “disposizioni omogenee per materia”. I regolamenti parlamentari determinano le procedure e i termini per l'esame dei disegni di legge collegati, elencati insieme ad altri “strumenti di programmazione” dall'art. 7 della legge 196 [vedi nota 8] e presentati alle camere entro il mese di febbraio (art. 7 comma 2, lettera f). La Corte costituzionale ha detto che “se le leggi che assumono funzione di provvedimenti collegati alla legge finanziaria, al di là della loro qualificazione formale [...] presentino 'effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività' delle leggi di bilancio [...] si può ritenere [che] sussista [...] il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio [...] tale [da far sì] che le norme sostanziali collegate incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario” con conseguente sottrazione al referendum abrogativo ex art. 75 Cost.³³.

Ad ulteriore dimostrazione che la legge finanziaria risente delle stagioni politiche ed economiche in cui si innesta nonché dei ripetuti problemi riscontrati dalla prassi delle sessioni bilancio, nella seconda metà degli anni '90 arriva una nuova riforma (legge 208/1999). Le disposizioni più rilevanti sono le nuove lettere i-bis) e i-ter) aggiunte al comma 3 dell'art. 11 secondo cui la legge finanziaria contiene, in particolare: “i-bis) norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, salvo che esse si caratterizzino per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi di cui alla lettera a) [lettera a): “il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale.”];

30 Art. 81, op.cit., 1582.

31 G. PISAURO-V. VISCO, *Note sulle procedure di bilancio*, in *Politica economica*, 2/2008, 148.

32 Sui quali, dalla riforma del 1999, cfr. LUPO, *op. cit.*, 120-121.

33 Sentenza n. 2 del 1994, punto 5 del considerato in diritto.

i-ter) norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata ed il cui contenuto sia finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, con esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale". La ragione di questo allargamento del campo di intervento della legge finanziaria è stata identificata nel fatto che dopo l'adesione dell'Italia alla moneta unica europea, si ritornò a pensare alla manovra di bilancio non solo come strumento di risanamento della finanza pubblica: il contenuto della finanziaria fu quindi di nuovo rivisto per evitare che fosse solo uno strumento di 'mera regolazione quantitativa' e dando la possibilità di inserire "norme sostanziali (..) con effetti (..) per il bilancio". Inoltre tutti i disegni di legge della manovra di bilancio sono trasmessi alle regioni ed è previsto un parere della conferenza unificata³⁴. Nel dibattito del 1999 "era presente l'auspicio che la finanziaria potesse contenere misure destinate direttamente allo sviluppo, ovvero in grado di produrre un effetto diretto sul Pil del paese"³⁵. La possibilità di ampliamento dei contenuti riprodusse i problemi del passato cioè un incremento delle dimensioni delle leggi finanziarie; anche da questa modifica del 1999 la prassi dei maxi emendamenti governativi approvati a colpi di fiducia e a detrimento della qualità di redazione dei testi³⁶.

Per concludere su questa parte, nel 2009 così si riassumevano i contenuti della legge finanziaria: "Contenuto necessario a) determina il saldo netto da finanziare per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale e il livello massimo del ricorso al mercato; b) indica la quota di nuove o maggiori entrate a copertura di nuove o maggiori spese; c) quantifica la quota annuale delle leggi pluriennali, dispone il rifinanziamento delle leggi c/capitale, indica gli importi dei fondi speciali e di quelli destinati al rinnovo dei contratti del pubblico impiego. Contenuto eventuale (nel caso di necessità di manovra finanziaria): 1) Modifica il livello dell'imposizione diretta (tramite variaz. di aliquote etc.), delle tasse nonché delle imposte in relazione all'andamento dell'inflazione; 2) Dispone aumenti di entrate o riduzioni di spesa se rilevanti per il miglioramento dei saldi ovvero aumenti spesa o riduzioni entrata se finalizzate al rilancio dell'economia"³⁷.

3. Raffronto fra artt. 11 della legge 468/1978 e legge 196/2009. Prime considerazioni.

Utilizzando come base di partenza il dato letterale, iniziamo dal raffronto fra gli articoli 11 della legge 468 del 1978 (quest'ultimo come ultimo testo vigente) e l'omologo articolo della legge 196 dello scorso anno. D'altronde non è peregrino farlo se

³⁴ Lupo, op. cit., 99 e 101.

³⁵ De Ioanna-Goretti, op. cit., 220.

³⁶ BARTOLE-BIN, op.cit., 739.

³⁷ L. CODOGNO, *Seminario di finanza pubblica, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*, Roma, ottobre 2009
www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/eventi/pres._Cod._e.e.pdf

così procede anche uno studio del Ministero dell'Economia, facilmente reperibile su internet che giustappone gli articoli alterando la sequenza dei commi della legge 468 per confrontarli con quelli della riforma 38. Per comodità si riporta il raffronto nella tabella che segue.

Art. 11 (legge finanziaria) Legge 468 del 1978	Art. 11 (manovra di finanza pubblica) Legge 196 del 2009
<p>1. Il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze, presenta al Parlamento, entro il mese di settembre, il disegno di legge finanziaria.</p> <p>2. La legge finanziaria, in coerenza con gli obiettivi di cui al comma 2 dell'articolo 3, dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi.</p> <p>3. La legge finanziaria non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti</p>	<p>1. La legge di stabilità e la legge di bilancio compongono la manovra triennale di finanza pubblica. Essa contiene, per il triennio di riferimento, le misure qualitative e quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici indicati all'articolo 10, commi 1 e 2, della presente legge. Nel corso del periodo considerato dalla manovra, in caso di eventuali aggiornamenti degli obiettivi, conseguenti anche a cambiamenti delle condizioni economiche, la manovra annuale ridetermina gli interventi per gli anni successivi a quello in corso.</p> <p>2. La legge di stabilità dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi.</p> <p>3. La legge di stabilità contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale. Essa non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale</p>

38 Ministero dell'Economia e delle finanze, Dipartimento della ragioneria generale dello stato, LA RIFORMA DELLA CONTABILITA' E DELLA FINANZA PUBBLICA, *Novità, riflessioni e prospettive*, Roma 2010, cfr, Appendice, testo a fronte Legge n. 468 del 1978 – Legge n. 196 del 2009, pp. 108 ss.

finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale e in particolare:

a) il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale comprese le eventuali regolazioni contabili pregresse specificamente indicate;

b) le variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni, le altre misure che incidono sulla determinazione del quantum della prestazione, afferenti imposte indirette, tasse, canoni, tariffe e contributi in vigore, con effetto, di norma, dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce, nonché le correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione;

g) gli importi dei fondi speciali previsti dall'articolo 11-bis e le corrispondenti tabelle;

d) la determinazione, in apposita tabella, della quota da iscrivere nel bilancio di ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale per le leggi di spesa permanente, di natura corrente e in conto capitale, la cui quantificazione è rinviata alla legge finanziaria;

c) la determinazione, in apposita tabella, per le leggi che dispongono spese a carattere

ovvero organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale. In particolare, essa indica:

a) il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, comprese le eventuali regolazioni contabili e debitorie pregresse specificamente indicate;

b) le variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni, le altre misure che incidono sulla determinazione del *quantum* della prestazione, afferenti a imposte dirette e indirette, tasse, canoni, tariffe e contributi in vigore, con effetto di norma dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce, nonché le correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione. È fatto salvo quanto previsto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, con riferimento ai tributi, alle addizionali e alle compartecipazioni delle regioni e degli enti locali;

c) gli importi dei fondi speciali previsti dall'articolo 18 e le corrispondenti tabelle;

d) gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per missione, della quota da iscrivere nel bilancio di ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale per le leggi di spesa permanente, la cui quantificazione è rinviata alla legge di stabilità, con esclusione delle spese obbligatorie;

e) gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per missione, delle quote destinate a gravare su

pluriennale, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati;

f) gli stanziamenti di spesa, in apposita tabella, per il rifinanziamento, per non più di un anno, di norme vigenti classificate tra le spese in conto capitale e per le quali nell'ultimo esercizio sia previsto uno stanziamento di competenza, nonché per il rifinanziamento, qualora la legge lo preveda, per uno o più degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di norme vigenti che prevedono interventi di sostegno dell'economia classificati tra le spese in conto capitale;

e) la determinazione, in apposita tabella, delle riduzioni, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di autorizzazioni legislative di spesa;

h) l'importo complessivo massimo destinato, in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, a norma dell'articolo 15 della legge 29 marzo 1983, n. 93, ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente da pubbliche amministrazioni non compreso nel regime contrattuale;

i) altre regolazioni meramente quantitative rinviata alla legge finanziaria dalle leggi vigenti;

i-bis) norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero

ciascuno degli anni considerati per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale in conto capitale, con distinta e analitica evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni;

f) gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per missione, delle riduzioni, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di autorizzazioni legislative di spesa di parte corrente;

g) l'importo complessivo massimo destinato, in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, ai sensi dell'articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico. Il suddetto importo, per la parte non utilizzata al termine dell'esercizio, è conservato nel conto dei residui fino alla sottoscrizione dei relativi contratti di lavoro o all'emanazione dei provvedimenti negoziali;

h) altre regolazioni meramente quantitative rinviata alla legge di stabilità dalle leggi vigenti;

i) norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, fatto salvo quanto previsto dalla lettera *m)*;

organizzatorio, salvo che esse si caratterizzino per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi di cui alla lettera a;

i-ter) norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata ed il cui contenuto sia finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, con esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale;

i-quater) norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all'articolo 11-ter, comma 7.

4. La legge finanziaria indica altresì quale quota delle nuove o maggiori entrate per ciascun anno compreso nel bilancio pluriennale non può essere utilizzata per la copertura di nuove o maggiori spese.

5. In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, la legge finanziaria può disporre, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata e nuove finalizzazioni nette da iscrivere, ai sensi dell'articolo 11-bis, nel fondo speciale di parte

l) norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all'articolo 17, comma 13;

m) le norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno, come definito ai sensi degli articoli 8, comma 2, e 10, comma 2, lettera f), nonché a realizzare il Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificato dall'articolo 51, comma 3, della presente legge.

4. Al disegno di legge di stabilità è allegato, a fini conoscitivi, un prospetto riepilogativo degli effetti triennali sui saldi di finanza pubblica derivanti dalla manovra adottata ai sensi del presente articolo. Il medesimo prospetto, aggiornato sulla base delle modifiche apportate dal Parlamento al disegno di legge, è allegato alla legge di stabilità.

5. Per la spesa, le disposizioni normative della legge di stabilità sono articolate, di norma, per missione e indicano il programma cui si riferiscono.

6. In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, la legge di stabilità può disporre, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata e nuove finalizzazioni da iscrivere, ai sensi dell'articolo 18, nel fondo speciale di parte corrente, nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie,

corrente, nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente.

6. In ogni caso, ferme restando le modalità di copertura di cui al comma 5, le nuove o maggiori spese disposte con la legge finanziaria non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti che in conto capitale, incompatibili con le regole determinate, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera e), nel documento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento.

6-bis. In allegato alla relazione al disegno di legge finanziaria sono indicati i provvedimenti legislativi adottati nel corso dell'esercizio ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 7, con i relativi effetti finanziari, nonché le ulteriori misure correttive da adottare ai sensi del comma 3, lettera i-quater).

extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente. Gli eventuali margini di miglioramento del risparmio pubblico risultanti dal bilancio di previsione a legislazione vigente rispetto all'assestamento relativo all'esercizio precedente possono essere utilizzati per la copertura finanziaria della legge di stabilità, purché risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico.

7. In ogni caso, ferme restando le modalità di copertura di cui al comma 6, le nuove o maggiori spese disposte con la legge di stabilità non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti sia in conto capitale, incompatibili con gli obiettivi determinati ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera e), nella Decisione di finanza pubblica, come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari.

8. In allegato alla relazione al disegno di legge di stabilità sono indicati i provvedimenti legislativi adottati nel corso dell'esercizio ai sensi dell'articolo 17, comma 13, con i relativi effetti finanziari, nonché le ulteriori misure correttive da adottare ai sensi del comma 3, lettera l), del presente articolo.

Come si vede, la stessa operazione di giustapposizione autorizza per molti versi a pensare che dal passaggio dalla legge finanziaria alla legge di stabilità non sia cambiato poi molto. D'altronde leggendo i lavori di aula della camera e del senato, quando si è voluto tentare di identificare gli assi portanti della riforma del 2009, molti e qualificati interventi non hanno citato la riforma della legge finanziaria 39. Ma le opinioni non sono in questo caso concordi, sia leggendo i lavori preparatori, sia vedendo alcuni lavori dottrinali.

39 Ad esempio Baldassarri (17-6-2009) e Germontani (16-6-2009) nell'aula del Senato, nonché il viceministro Vegas sempre in aula ma alla camera (9-11-2009), il quale ultimo si è soffermato su aspetti diversi come qualificanti la riforma del 2009 e poco sulla legge di stabilità; si veda anche quando dice Rivosecchi (nota 40), poco oltre citato nel testo.

Volendo mettere in evidenza ciò che la colonna di destra (la legge di riforma) cambia rispetto all'ultimo testo in vigore della legge precedente, si possono mettere in fila nove cose che -ad una visione meramente letterale degli articoli - saltano – per così dire- all'occhio 40. Il dibattito si articola essenzialmente su poche questioni: a) finanziaria lunga o snella; b) rapporti con la decisione di finanza pubblica; c) rapporti fra finanza locale e finanza statale. Parlare di questi aspetti significa, in fondo, affrontare (quasi) l'intero impianto della riforma dell'anno scorso dato che “il testo si muove lungo quattro direttrici fondamentali: coordinamento della finanza pubblica; armonizzazione dei sistemi contabili; riforma degli strumenti di governo dei conti pubblici; ridefinizione del sistema dei controlli”⁴¹.

4. Le ragioni di un nomen. Gli obblighi di copertura.

40 a) La legge di stabilità e la legge di bilancio compongono la manovra triennale di finanza pubblica. Essa contiene, per il triennio di riferimento, le misure qualitative e quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici indicati all'articolo 10, commi 1 e 2, della presente legge (comma 1).

b) La legge di stabilità contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari [...] Essa non può contenere né interventi di natura localistica o microsettoriale (comma 3).

c) È fatto salvo quanto previsto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, con riferimento ai tributi, alle addizionali e alle compartecipazioni delle regioni e degli enti locali (comma 3 lettera b);

d) gli importi dei fondi speciali previsti dall'articolo 18 e le corrispondenti tabelle (comma 3 lettera c);

e) gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per missione (comma 3 lettera d);

f) gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per missione, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale in conto capitale, con distinta e analitica evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni; [comma 3 lettera e: esso aggrega le lettere c) e f) della legge del 1978 ma si nota un'attenzione particolare alla copertura].

g) Il suddetto importo [oneri contrattuali per pubblico impiego], per la parte non utilizzata al termine dell'esercizio, è conservato nel conto dei residui fino alla sottoscrizione dei relativi contratti di lavoro o all'emanazione dei provvedimenti negoziali [(comma 3 lettera g): si nota la connessione con la riforma della p.a. come anche nella strutturazione del bilancio per missioni];

h) le norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno, come definito ai sensi degli articoli 8, comma 2, e 10, comma 2, lettera f), nonché a realizzare il Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (comma 3 lettera m).

i) Gli eventuali margini di miglioramento del risparmio pubblico risultanti dal bilancio di previsione a legislazione vigente rispetto all'assestamento relativo all'esercizio precedente possono essere utilizzati per la copertura finanziaria della legge di stabilità, purché risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico (comma 6).

[vedi, anche, nota 41, in fondo].

La scomparsa, nel comma 1 dell'art. 11, del ruolo del Ministro dell'economia, è supplita dal comma 3 dell'art. 7 della legge 196 che riserva a tale ministro la proposta di presentazione di tutti gli strumenti della programmazione (vedi nota 8)

41 G. RIVOSECCHI, *La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche del coordinamento della finanza pubblica*, www.forumcostituzionale.it, 8 giugno 2009.

Al di là dell'elenco riportato in nota 39, merita preliminarmente ricordare l'origine della nuova denominazione della legge finanziaria, ora "legge di stabilità". Il ministro Tremonti, in Parlamento nel 2002, fece un articolato intervento ricordando i tre cambiamenti che imponevano un ripensamento della legge di contabilità e cioè: 1) "I vincoli europei (i) impongono bilanci pubblici quanto più possibile standardizzati su modelli europei, (ii) con la simmetrica necessaria rimozione dei differenziali domestici"; 2) "il nuovo titolo V della Costituzione [...] E' tempo per iniziare una riforma dell'apparato contabile del Paese che sia coerente con il nuovo assetto costituzionale. Per favorirne, e non bloccarne, la realizzazione"; 3) "l'evoluzione tecnica" per cui "l'impianto contabile italiano - e qui si torna al primo punto, all'Europa - deve essere quanto più possibile coerente con il SEC '95, il sistema europeo dei conti pubblici". "La tecnica contabile è evoluta [...] L'obiettivo finale può e deve essere quello di un bilancio realmente e direttamente leggibile dai cittadini" 42. Il ministro così concludeva: "Una ipotesi di riforma articolata in questi termini potrebbe essere sintetizzata nella formula della trasformazione della attuale 'legge finanziaria' in una 'legge di stabilità'. Nei suoi caratteri essenziali, comunque indicativamente, questo strumento dovrebbe (potrebbe) fissare: a) il tetto complessivo delle entrate e delle spese (quello per "saldi" pare ormai un metodo superato); b) il riparto di responsabilità relativo all'attuazione del Patto di stabilità, tra lo Stato e gli altri governi; c) le altre misure necessarie per il rispetto del Patto di stabilità; d) gli ulteriori interventi necessari per attuare il programma di politica economica del Governo, come definito nella Risoluzione di approvazione del DPEF" 43. Quindi, in sintesi, da una parte la stessa denominazione assume la necessità di adeguare annualmente la legislazione nazionale al contenuto e agli obiettivi del Patto di stabilità europeo; dall'altra parte la necessità di definire un meccanismo di attuazione della riforma costituzionale del Titolo V che tenga conto dei reciproci rapporti finanziari tra Stato, Regioni e autonomie al fine di applicare il Patto di stabilità compiutamente e responsabilmente a ciascun livello 44.

Va da sé che non solo l'art. 81 comma 4 Costituzione, ma la stessa stabilità della finanza pubblica, uno degli scopi dichiarati della riforma, richiede una copertura certa

42 Circa quest'ultimo aspetto il ministro diceva anche: "Un inciso, su democrazia e 'computer'. Il legame tra democrazia e 'computer' si stabilisce nel senso che il 'computer' è un supporto per la democrazia. La 'gestione dei dati' non esaurisce infatti la sua rilevanza nel dominio dell'efficienza (la disponibilità dei dati in tempo reale), ma la estende nel dominio della conoscenza, della trasparenza e dunque della democrazia". Accenniamo a questo aspetto solo in nota perché la riforma dell'anno scorso concerne anche il tema della trasparenza e monitoraggio dei conti pubblici, argomento che chiaramente esula dall'oggetto di questo lavoro se non per una piccola annotazione che potrebbe costituire il punto l) della nota 39: circa la nuova legge di stabilità la legge dice, infatti, che " Al disegno di legge di stabilità è allegato, a fini conoscitivi, un prospetto riepilogativo degli effetti triennali sui saldi di finanza pubblica derivanti dalla manovra adottata ai sensi del presente articolo. Il medesimo prospetto, aggiornato sulla base delle modifiche apportate dal Parlamento al disegno di legge, è allegato alla legge di stabilità" (comma 5 art. 11).

43 Intervento del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Giulio Tremonti, di fronte alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, 20 febbraio 2002.

44 Linee guida alla proposta di modifica della Legge Finanziaria, in www.igitalia.it.

delle spese e delle minori entrate. Da qui un breve, specifico, accenno, all'ultimo periodo del comma 6 del nuovo articolo 11 per dare doverosa, autonoma evidenza ad una delle differenze tra la legge 468 e la legge 196: “gli eventuali margini di miglioramento del risparmio pubblico risultanti dal bilancio di previsione a legislazione vigente rispetto all'assestamento relativo all'esercizio precedente possono essere utilizzati per la copertura finanziaria della legge di stabilità, purché risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico”. Questo tipo di particolare copertura della legge di stabilità sembra risentire l'eco del dibattito politico-giornalistico sul “tesoretto” formatosi per l'andamento positivo del gettito fiscale durante la XIV legislatura quando così si finanziarono le riduzioni di imposte dirette avvenute in quegli anni; in realtà è dal 1990 che, per prassi, si consente la copertura con i previsti miglioramenti del risparmio pubblico 45. Certo è che il “problema” della copertura della legge finanziaria non si pone come per le altre leggi ordinarie: per questa legge la discussione sulla copertura è “in qualche misura fine a se stessa, almeno nella vigenza della versione originaria della l. 468/1978, posto che la presenza, nel contenuto necessario di tale legge, dell'indicazione del livello massimo di ricorso al mercato rendeva pressoché impossibile assimilare la legge finanziaria ad una normale legge di spesa” 46 e torna in questa sede utile quanto abbiamo detto parlando dell'art. 81 ossia l'uso del bilancio a fini di politica economica. La riforma del 1988 confermò che la legge finanziaria stabilisce il ricorso massimo al mercato finanziario ma si è precisato che tale decisione deve essere in conformità ai saldi obiettivo del DPEF; inoltre si è riconosciuto che anche la legge finanziaria soggiace all'obbligo di copertura, con regole stringenti 47; il comma 5 dell'art. 11, modificato nel 1988, “è stato interpretato nel senso che ove la legge finanziaria introduca nell'ordinamento oneri correnti, nuovi o maggiori ovvero minori entrate, tali oneri devono essere controbilanciati da nuove o maggiori entrate accertabili nei primi due titoli (tributarie ed extratributarie) ovvero da riduzioni di spesa corrente 48.

A livello più generale di copertura per tutte le leggi, c'è da ricordare che sempre nel 1988 non solo si istituiscono i servizi bilancio di camera e Senato e quindi c'è un “forte rafforzamento del ruolo delle burocrazie preposte alla cura dell'equilibrio dei conti pubblici, in primis la Ragioneria generale dello stato 49, ma nei regolamenti parlamentari si formalizza il ciclo di quantificazione e copertura degli oneri finanziari “rivolto a far sì che le previsioni finanziarie contenute nelle leggi di spesa (e di minore entrata) si avvicinino per quanto possibile all'onere poi fronteggiato nella realtà. Tale ciclo si incentra sulla c.d. Relazione tecnica, predisposta dai Ministeri di settore e verificata dal Ministero dell'economia a corredo delle iniziative legislative del Governo” 50. Garanzie tecniche importanti, senza dubbio: ma alla fine le decisioni sono

45 LUPO, op. cit., 92.

46 Art. 81, op. cit., 1596.

47 LUPO, op. cit., 90-92.

48 DE IOANNA, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa*, op. cit., 243.

49 DE IOANNA-GORETTI, op. cit., 17.

50 Art. 81, op. cit., 1607.

comunque prese a maggioranza, da organi politici 51 ed alla fine, come è normale che sia, la forza potenziale dei vincoli “risulta in concreto rimessa alla interpretazione che di esso danno gli attori politici nel farsi del procedimento legislativo” 52.

Sempre rimanendo sul tema della copertura, c'è da dire che il contenuto della legge finanziaria, fin dal 1978, si occupa specificamente della disciplina dei c.d. fondi speciali che rappresentano la modalità ordinaria di copertura delle leggi approvate in corso d'anno. “In via generale, secondo la legge, i fondi speciali costituiscono la proiezione finanziaria triennale della legislazione di spesa che il Governo intende promuovere in Parlamento nell'arco del periodo coperto dal bilancio triennale”; nel 1988 si ancora a parametri limitativi l'utilizzo degli accantonamenti dei fondi speciali per la copertura di leggi di spesa 53 e si ribadisce che spetta alla legge finanziaria determinarne l'importo in apposita norma con la relativa triennializzazione degli importi 54 oltre a darne una disciplina compiuta come elemento necessario della finanziaria a completare la “manovra di bilancio”. La disciplina più rigida dei fondi sembra opportuna soprattutto se si considera che sono stati talvolta considerati come mezzo di elusione dell'obbligo costituzionale di copertura 55. Si semplifica “l'articolazione delle tabelle allegate alla legge [...] che dettagliano la proiezione [appunto] triennale delle quote iscritte nei fondi; le risorse di copertura vengono ora presentate con una ripartizione per ministeri e programmi di spesa” con lo scopo di valorizzare il carattere programmatico dei fondi e quindi evitare che diventino il luogo di scambi di favori localistici e/o settoriali 56. Non sembrano esserci grosse differenze fra l'art. 11 bis della legge 468 introdotto nel 1988 e l'attuale art. 18 della legge 196: l'unica “novità” è costituita dall'eliminazione del comma per il quale i i fondi “rappresentano il saldo fra accantonamenti di segno positivo per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e accantonamenti di segno negativo per riduzioni di spese o incremento di entrate” e nuove spese ovvero minori entrate (accantonamenti positivi) erano subordinate “all'entrata in vigore del provvedimento legislativo relativo al corrispondente accantonamento di segno

51 LUPO, *op.cit.*, 137.

52 DE IOANNA-GORETTI, *op. cit.* 7.

53 SALERNO, *op. cit.*, 19.

54 LUPO, *op. cit.*, 132.

55 Ad esempio la stessa Corte dei conti nell'adire la Corte costituzionale e dando così luogo alla sentenza 25/1995 aveva asserito l'incostituzionalità dell'insufficiente copertura finanziaria di varie leggi di spesa pluriennali per il triennio 1992-1994, a causa dell'avvenuta iscrizione nei fondi speciali della legge finanziaria 1992 di accantonamenti di segno negativo senza la necessaria previa presentazione alle Camere di corrispondenti disegni di legge di provvista. la Corte giudicò le questioni “inammissibili: in primo luogo, perché non e' dato desumere se la denunciata carenza di provvista degli accantonamenti negativi sia riferita a tutte le leggi impugnate (delle quali, invece, due soltanto, e per il solo esercizio 1994, fanno capo ai suddetti accantonamenti); in secondo luogo, perché non si comprende quale rilievo assuma tale mancanza a fronte di un'indicazione di copertura ben più ampia e comunque idonea a soddisfare il corrispondente onere di spesa; in terzo luogo, perché non e' possibile stabilire come tale limitato onere - per la sua irrilevante entità rispetto agli oneri complessivi gravanti sulla legge finanziaria 1992 - possa incidere in modo sostanziale sull'equilibrio tra entrate e spese” (Massima n. 19232 – www.cortecostituzionale.it).

56 DE IOANNA, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa, op. cit.*, 237-238.

negativo” (ex comma 2, art. 11 bis legge 468/1978): in realtà il meccanismo di gestione dei fondi negativi si è rivelato di gestione assai ardua e da tempo era stato abbandonato⁵⁷. Differenze sconvolgenti non appaiono nemmeno al confronto degli articoli sulla “copertura finanziaria delle leggi”, anche per ciò che riguarda gli obblighi inerenti alla relazione tecnica (artt. 11 ter legge 468 e 17 legge 196).

Nell'aver accennato alla proiezione triennale dei fondi si nota l'accento, di nuovo, sulle esigenze di programmazione: tema ricorrente in tutti questi anni quando si sono apportate modifiche agli strumenti di bilancio e a cui tende a rispondere anche la nuova proiezione triennale della finanziaria di cui passiamo a parlare.

5. L'orizzonte temporale

Riprendendo quanto detto dal ministro Tremonti in commissione nel 2002, si ricava l'impressione che la nuova legge di stabilità dovesse essere uno strumento snello, essenziale, che evitasse quello che la stampa chiama(va) abitualmente “assalto alla diligenza” in occasione della discussione del disegno di legge finanziaria: assalto perché occasione “ghiotta” di “portare a casa” risultati in tempi certi dal momento che il disegno di legge in questione è approvato obbligatoriamente entro la sessione di bilancio e nel senso di inserimento in essa di norme di spesa disparate, non rispondenti ad un disegno complessivo e coerente di manovra di finanza pubblica, per il “sovrapporsi indistinto di microinteressi”⁵⁸; carenza di organicità anche grazie a scambi di “favori” tra i parlamentari nel voto degli emendamenti: scambi che interessavano anche parlamentari di schieramenti opposti, per lo meno, stando a notizie di stampa, ai tempi del voto segreto, ma che sono stati autorevolmente confermati anche pochi anni fa⁵⁹. Prassi resa possibile dal fatto che il legislatore del 1978 non introdusse particolari limiti al contenuto della legge finanziaria e questo determinò, nel corso degli anni ottanta, il problema delle c.d. finanziarie omnibus, già affrontato con la riforma del 1988, come abbiamo visto.

Il governo insediato nella legislatura avviata nel 2008 ha dato una ulteriore risposta a questo problema con il d.l. 112 del 2008 che ha anticipato la manovra finanziaria dandole un orizzonte triennale, con un'operazione che il ministro stesso ha definito come “messa in sicurezza dei conti dello stato”; e la legge del 2009 conferma, già nel primo comma dell'art. 11, la proiezione triennale della nuova legge di stabilità: infatti, “nel corso del periodo considerato dalla manovra, in caso di eventuali aggiornamenti degli obiettivi, conseguenti anche a cambiamenti delle condizioni economiche, la manovra annuale ridetermina [*soltanto*: n.d.r.] gli interventi per gli anni successivi a quello in corso”. Non solo: sempre al medesimo scopo è ripetuto nel nuovo art. 11 del 2009 l'esclusione tassativa (?) dalla legge di stabilità di “interventi di natura localistica

⁵⁷ Lupo, op. cit., 133.

⁵⁸ Salerno, op. cit., 6.

⁵⁹ “Su non poche questioni si creano maggioranze trasversali o convergenze a carattere locale o regionale, con l'opposizione pronta a votare qualsiasi proposta pur di mettere in minoranza il Governo”: PISAURO-VISCO, op. cit., 143.

o microsettoriale”, confermando la lettera i) ter del comma 3 dell'art. 11 della legge del 1978, ed è ripetuto anche il divieto di “contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio” che risale alle modifiche introdotte nel 1999.

“La novità formalizza [quindi: n.d.r] il metodo di programmazione finanziaria introdotto dal decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008, contenente una serie di misure in grado di conseguire per ciascun esercizio del triennio 2009-2011 gli obiettivi programmatici della manovra triennale identificata nel DPEF 2009- 2013 presentato dal Governo alle Camere il 24 giugno 2008. Le manovre annuali precedenti - pur essendo impostate su base triennale - individuavano tutta la correzione necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo del primo anno del periodo di programmazione, mentre la proiezione triennale delle misure adottate avvicinava il saldo di ciascuno degli esercizi successivi all'obiettivo programmatico fissato per l'esercizio, nell'ambito della programmazione di medio periodo. Solitamente, peraltro, gli effetti finanziari delle misure adottate non colmavano l'intera differenza tra andamenti tendenziali e valori programmatici negli anni successivi al primo; per tali esercizi la correzione necessaria a realizzare gli obiettivi programmatici veniva, pertanto, rinviata alle manovre successive. Sulla base della normativa in esame, invece, la triennializzazione è rafforzata [...] per cui la manovra annuale sembrerebbe determinare gli interventi per gli anni successivi solo in caso di eventuali scostamenti degli obiettivi, conseguenti anche a cambiamenti del quadro economico. A prescindere da ciò, la formulazione sembrerebbe comunque costringere il Governo a proporre una manovra triennale, salva ovviamente la possibilità di introdurre cambiamenti di *policy* all'interno dell'impostazione della manovra definita per il triennio, anche in dipendenza dell'evoluzione delle variabili (macro e di finanza pubblica) esogene. [...] In relazione alla tematica della triennializzazione della manovra si ricorda che la Commissione Europea ha sollecitato gli Stati ad adottare efficaci strumenti di programmazione finanziaria, evidenziando molteplici aspetti virtuosi associati alla programmazione di medio termine [...] La dimensione temporale di medio periodo risulta più prossima a quella necessaria alla concretizzazione degli effetti economici delle misure predisposte; inoltre, nel perseguimento delle politiche fiscali, risulta facilitato il *commitment* politico del Governo, il quale può impegnarsi in un percorso predefinito nell'ambito di uno scenario pluriennale; un aspetto del massimo rilievo è infine costituito dall'individuazione di uno scenario pluriennale che sia legislativamente vincolante” 60.

Legge di stabilità triennale con il confermato bilancio pluriennale che “copre un periodo di tre anni” (art. 22 legge 196/2009) e non più “un periodo non inferiore a tre anni” come era nella legge 468 (art. 4).

6. I rapporti fra Stato e autonomie locali.

60 Servizio del bilancio del Senato della Repubblica, XVI legislatura, A.S. 1397: "Legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica nonché delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento del sistema dei controlli", Aprile 2009, n. 13.

L'altro aspetto che nel nuovo art. 11 si nota è la citazione della “legge 5 maggio 2009, n. 42, con riferimento ai tributi, alle addizionali e alle compartecipazioni delle regioni e degli enti locali” (comma 3 lettera b), legge comunemente nota come “federalismo fiscale”⁶¹. È un portato del nuovo titolo V, come diceva il ministro nella citata audizione del 2002, e precisamente del nuovo art. 119⁶², ma non solo: sono presenti anche influenze dei vincoli europei che impongono a tutto il comparto delle pubbliche amministrazioni di rispettare il patto di stabilità interno così detto in analogia al patto di stabilità e crescita sottoscritto dai governi dell'Unione Europea⁶³.

61 Inoltre: l'art. 1, comma 4 della legge 196 statuisce che “Le disposizioni recate dalla presente legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'[articolo 117 della Costituzione](#) e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'[articolo 120, secondo comma, della Costituzione](#).” Art. 8: “1. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dalla Decisione di [finanza pubblica..]. 2. [...] viene definito il quadro di riferimento normativo per il Patto di stabilità interno, caratterizzato da stabilità, coerenza, conformità ai parametri europei e rispetto dell'autonomia gestionale degli enti. Il Patto di stabilità interno, in coerenza con gli obiettivi nazionali, articolati per sottosettori, [...], definisce gli interventi necessari per il loro conseguimento distintamente per regioni, province e comuni. 3. In sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica [...], vengono fornite indicazioni ai fini del collegamento tra gli obiettivi aggregati da fissare nell'ambito della Decisione di finanza pubblica e le regole previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza. 4. Per la spesa in conto capitale, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, nell'ambito degli obiettivi di cui al comma 3, la Decisione di finanza pubblica e la legge di stabilità individuano la quota di indebitamento delle amministrazioni locali, e successivamente per il complesso delle province e dei comuni, articolata per regioni, in coerenza con l'obiettivo aggregato individuato per l'intera pubblica amministrazione”.

62 E in virtù dell'art. 119 Cost, la Corte costituzionale ha adottato una giurisprudenza che già nel 2004 si considerava per lo meno prudente: cfr. A. BRANCASI, *Gli orientamenti della Corte costituzionale sull'autonomia finanziaria di Regioni ed EE.LL*, in *Le Regioni*, aprile 2004.

63 Già la Corte dei conti nel 2003 rilevava che “E” del tutto da condividere l'impostazione, già presente nell'esposizione del Ministro dell'economia del febbraio 2002, di un efficace raccordo fra vincoli posti dalla “Costituzione fiscale” dell'Unione Europea ed evoluzione complessiva della finanza pubblica, con riguardo essenziale, nel quadro del nuovo ordinamento costituzionale, alla finanza regionale e locale (Titolo V, Parte II, della Costituzione, come modificato dalle leggi costituzionali n. 1/1999, n. 2/2001, n. 3. 2001). Una disciplina organica del coordinamento della finanza pubblica, ed in questa cornice la nuova configurazione del “patto di stabilità interno”, potrebbe essere dettata (secondo un avviso già espresso dalla Corte in sede di relazione sul rendiconto 2001, capitolo I, par. 5.4.) attraverso una organica riforma della disciplina oggi posta dai titoli IV e V della legge n. 468/78 modificata, da adattare al nuovo ordinamento federale [...] Il nuovo testo della Costituzione include la materia del coordinamento della finanza pubblica fra quelle di legislazione concorrente. Il rilievo degli indirizzi fondamentali in questo campo posti dalla Costituzione fiscale dell'Unione Europea (Trattato, protocollo sui disavanzi eccessivi, patto di stabilità e crescita) accentua il peso delle responsabilità del legislatore statale”: Corte dei Conti, *Elementi per l'audizione dinanzi alla Commissione bilancio del Senato sui disegni di legge di riforma delle procedure e della struttura del bilancio e dei conti pubblici*, in www.astrid-online.it.

La Corte costituzionale ha sempre legittimato interventi dello stato sulla finanza locale in virtù del cosiddetto “patto di stabilità interno, che costituisce una diretta promanazione del patto di stabilità e di crescita stipulato dagli stati membri dell'Unione europea ex artt. 99 104 del Trattato [...] la finalità del

L'argomento dei rapporti con le autonomie locali richiede di allargare lo sguardo un po' oltre l'art. 11 della legge, guardando anche ad alcuni documenti che scandiscono le procedure contabili statali: questo perché la nuova legge di stabilità si inserisce in una serie di documenti e strumentazione contabile che ora hanno una nuova articolazione procedimentale che si rapporta anche alle esigenze della riforma del titolo V.

“Il ciclo della programmazione prende [ora] avvio il 15 luglio con l'invio alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e alle Camere delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi di bilancio. Acquisito il parere della suddetta Conferenza entro il 10 settembre, lo schema di Decisione di finanza pubblica è previsto venga inviato al Parlamento entro il 15 settembre per le conseguenti deliberazioni parlamentari. (Lo spostamento a settembre della presentazione del documento consente – ad avviso dei redattori della legge- di definire con maggiore accuratezza e stabilità il quadro previsivo all'interno del quale collocare la manovra di finanza pubblica.). La Decisione di finanza pubblica (DFP) sostituirà dunque, d' ora in poi, il Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF): se già l'invio del progetto alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica costituisce un segnale di attenzione della nuova legge per il nuovo assetto di poteri dello Stato conseguente alla legge 42, si può dire che potrà costituire una aggiunta in tal senso anche la prevista Nota di aggiornamento della Decisione di finanza pubblica (articolo 10, comma 3). Il nuovo ciclo di programmazione si caratterizza dunque per un maggior coinvolgimento dei livelli di governo decentrati nella definizione degli obiettivi di bilancio e nella predisposizione del documento di programmazione” 64.

La decisione di finanza pubblica (DFP) contiene: 1) gli obiettivi programmatici pluriennali di finanza pubblica; 2) L'articolazione della manovra per almeno un triennio, con l'indicazione delle azioni da assumere nelle amministrazioni centrali; 3) Il contenuto del patto di convergenza e del patto di stabilità interno. Le norme necessarie a garantire quest'ultimo trovano spazio nella legge di stabilità; 4) Le misure atte a realizzare il percorso di convergenza, che possono trovare spazio nella legge di stabilità o in apposito disegno di legge collegato; 5) L'indicazione dei disegni di legge che verranno collegati alla manovra.

Credo meriti diffondersi oltre sui rapporti Stato-autonomie locali come risulta dalla riforma dell'anno scorso; si tralasciano le norme sull'armonizzazione delle contabilità

contenimento della spesa pubblica corrente rientra nella finalità generale del coordinamento finanziario (sentenze n. 417 del 2005 e n. 4 del 2004), con la conseguenza che il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio – anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa'. Occorre ricordare che i principi di finanza pubblica 'comprendono anche norme puntuali' a condizione che ricorrano due requisiti, tutti soddisfatti nel caso di specie: 'in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi' ”: così la sentenza n. 284 del 2009, scaturita da un ricorso della regione Calabria avverso il d.l. 11272008 di cui parleremo nel testo: cfr. Finanza pubblica e patto di stabilità, Taccuino della giurisprudenza costituzionale, Quaderni costituzionali, 1/2010, 182.

64 G. POLA, *La “morte” della legge 468/78: un auspicio di vita per il federalismo fiscale?*, 15-2-2010, www.crw.it/bilanci/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=23&Itemid=128

che costituiscono un capitolo importante di questa legge, approfondendo invece sul ciclo e gli strumenti di programmazione che costituiscono la base per un efficace coordinamento della finanza pubblica. Non c'è dubbio, come rilevava la Corte dei Conti nel 2003 che la “costruzione del 'patto di stabilità interno' [...] si svolgerebbe in modo più utile se la concertazione annuale dei vincoli, in sede di legge finanziaria, potesse muoversi entro una cornice istituzionale stabile, dettata appunto da una legge organica. La attribuzione della materia alla legislazione concorrente sottolinea, tuttavia, la necessità di una concomitante assunzione di responsabilità delle Regioni; per questo sono necessarie, ma non sufficienti, le forme di concertazione o di intesa fra Governo e Conferenza unificata (forme di intesa che dovranno, comunque, essere consolidate dalla legge organica) [...] I rappresentanti delle Regioni potranno concorrere all'opera comune assumendosi pienamente le responsabilità che l'Europa e la nostra Costituzione assegnano al mondo delle autonomie per la salvaguardia degli equilibri complessivi della finanza pubblica” 65.

Il dibattito parlamentare si è diffuso pure sul “centralismo” o meno della nuova legge di contabilità e si può notare che ci sono pareri abbastanza discordi: se al Senato c'è chi ha detto che “è ancora del tutto insoddisfacente il tema del rapporto tra le decisioni centrali di finanza pubblica e il sistema delle autonomie locali” 66, il relatore di palazzo Montecitorio, on. Leone, ha richiamato le modalità di coinvolgimento degli enti locali nell'impostazione dei documenti contabili e nella manovra finanziaria statale affermando: “è stato anticipato dal 20 al 15 luglio il termine entro il quale il Governo è tenuto a comunicare alle autonomie territoriali le linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica. La posticipazione al mese di settembre della data di presentazione alle Camere della Decisione di finanza pubblica appare quindi volta a soddisfare l'esigenza di disporre di un quadro di previsione di finanza pubblica più aggiornato rispetto a quello disponibile al 30 giugno (attualmente la data di presentazione, come sappiamo, alle Camere del DPEF)” 67.

Sulle procedure di concertazione con gli enti locali così si è efficacemente riassunto alla camera: “A luglio, il Governo presenta alla Conferenza unificata le linee guida con le quali si anticipano gli obiettivi di finanza pubblica, con particolare riferimento al comparto delle autonomie, al fine di definire percorsi condivisi, sia nella definizione degli stessi obiettivi che di attuazione per i rispettivi livelli di Governo. A settembre, la

65 La Corte tra l'altro così proseguiva: “Sembra opportuno attivare tempestivamente il procedimento legislativo rafforzato che si connette, nella disciplina dettata dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001, alla integrazione ed all'effettiva operatività della Commissione per le questioni regionali, nella sua composizione allargata”; *Elementi per l'audizione dinanzi alla Commissione bilancio del Senato sui disegni di legge di riforma*, cit. Sulle ragioni della mancata istituzione della c.d. “bicameralina”: cfr. P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2009, II ed., 337-338.

66 Giaretta, che così prosegue: “Se non c'è un pieno coinvolgimento di questo sistema nelle decisioni, la storia ci insegna che succede una cosa molto semplice: lo Stato ha la tentazione - e in questa tentazione ci cade sempre - di caricare sul sistema delle autonomie locali quelle azioni di risanamento che non riesce a fare all'interno della macchina dello Stato e rischia di essere un patrigno per tutti, nei confronti degli enti locali capaci di amministrare in modo efficiente e nei confronti degli enti locali che invece sono alle soglie della bancarotta” (Aula Senato, 16-6-2009).

67 Aula Camera, 9-11-2009.

Conferenza unificata esprime il parere sulla proposta di Governo, che dopo due settimane propone la decisione di finanza pubblica che sostituisce l'attuale DPEF. Ad ottobre, il Governo presenta il disegno di legge di stabilità, ossia l'attuale disegno di legge finanziaria, con il relativo disegno di legge di bilancio, dove vengono decise le misure e le quantificazioni attraverso le quali raggiungere gli obiettivi macroeconomici definiti con la decisione di finanza pubblica, la quale, a sua volta, tiene conto - e non può non tener conto - del parere della Conferenza unificata” 68.

È vero che sembra esserci un' “eccessiva concentrazione degli strumenti di governo centrale e dei tempi della loro presentazione e discussione in Parlamento” e che “è previsto esclusivamente un parere della Conferenza unificata su un documento semplificato contenente linee guida per la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica”; scadenze troppo ravvicinate le ha segnalate criticamente anche il presidente dell'Istat in occasione di un'audizione nel corso dell'indagine conoscitiva promossa proprio sulla riforma della legge di contabilità 69. Vero – si ripete- quanto appena detto, ma è altrettanto vero che il tema di una concertazione reale con il sistema delle autonomie è stato presente dal legislatore della riforma.

Inoltre “all'articolo 9 viene disposto che, in occasione della predisposizione dell'aggiornamento del programma di stabilità da presentare al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, il Governo trasmette alle Camere e alla Conferenza unificata, entro i 15 giorni antecedenti la data di presentazione concordata in sede europea, lo schema di aggiornamento del programma di stabilità, che comprende un quadro sulle prospettive di medio termine della politica economica italiana nell'ambito proprio dell'Unione europea, con l'indicazione delle linee guida per la sua implementazione a livello di politiche nazionali” 70.

Credo che un certa dose di centralismo in questa materia sia inevitabile, anche per ciò che concerne la delega al governo per l'armonizzazione “di schemi autoritativi relativi alle tecniche di *accountability* e alla raccolta di informazioni, dettate dal centro, con riferimento alla struttura decisionale e programmatica dei bilanci delle autonomie” 71: la ragione fondamentale l'ha efficacemente ricordata il sen. Vegas, viceministro dell'economia: “Perché la responsabilità deve essere concentrata sul Governo? Per un semplice motivo, perché, se il nostro Paese, come gli altri partecipanti alla moneta unica, deve rispondere in termini molto seri, ovviamente in periodi ordinari, adesso siamo in un periodo relativamente eccezionale, all'Unione europea relativamente alle sue politiche di bilancio, e quindi con riferimento al deficit e al debito, è chiaro che il soggetto deve essere titolato ad essere responsabilizzato, a portare la responsabilità, il

68 A. Ceccanti, aula camera, 9-11-2009.

69 L'osservazione sull'eccessiva concentrazione degli strumento di governo centrale è dell'on. R. Cambursano, aula camera, 11-11-2009; Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Enrico Giovannini, V Commissione della Camera dei Deputati “Bilancio, Tesoro e Programmazione”, “INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELLA PROPOSTA DI LEGGE C. 2555 DI RIFORMA DELLA LEGGE DI CONTABILITA' E FINANZA PUBBLICA”, 22 settembre 2009.

70 G. Alfano, aula camera, 9-11-2009.

71 R. Cambursano, aula camera, 9-11-2009.

peso delle scelte di politica economica” 72. Anche un esponente dell'opposizione, pur nell'ambito di un intervento critico, ha affermato che “oggi abbiamo la certezza inconfutabile che il coordinamento tra i diversi livelli istituzionali, che parte dal comune e passa attraverso le regioni, ha lo snodo principale nella programmazione economica che fa il Paese a livello centrale, ma non può non tener conto del contesto europeo” 73.

7. La legge di stabilità come strumento di tipo snello (?)

Vari interventi in sede di lavori preparatori argomentano sulla finanziaria di tipo snello, a seguito della riforma 74. In realtà il processo di snellimento della legge finanziaria data dal 1988 e già “la Legge finanziaria 2010 (Legge 23 dicembre 2009, n. 191) conferma pienamente la scelta governativa, già adottata lo scorso anno, di predisporre un Disegno di Legge fondamentalmente limitato a pochi articoli ed alle corrispondenti tabelle” 75 pur in assenza dell'attuale riforma. Ad esempio, oltre a quanto abbiamo già detto, si evidenzia che già dal 1988 le tabelle erano diventate quattro: “La prima riassume gli stanziamenti relativi alle spese pluriennali da inserire negli esercizi cui il bilancio pluriennale si riferisce, le altre tre riportano l'elenco delle leggi in corso di approvazione per le quali sono stabiliti i fondi di copertura; gli atti normativi sono compresi, a parte, in tre elenchi, per le spese correnti, in conto capitale e per rimborso prestiti” 76. Nel 1999 arriva un'ulteriore riforma, come abbiamo visto: qui si ricorda ulteriormente che a seguito delle vicende della legge finanziaria del 1996 (legge n. 662) che conteneva una serie di deleghe per la riforma fiscale dell'allora ministro Visco, l'opposizione ottenne una modifica della legge 468 che, tra l'altro, escludeva le norme di delega dal testo della legge finanziaria.

A proposito del ddl da cui è scaturita la riforma di cui ci occupiamo, si è scritto di “perimetro [...] assai più ristretto rispetto a quello conosciuto dall'attuale normativa contabile che riconosce alla legge finanziaria margini più ampi in quanto prevede che la stessa possa contenere anche 'norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata ed il cui contenuto sia finalizzato direttamente al sostegno e al rilancio dell'economia, con esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale' ” 77. E la snellezza dell'attuale legge di stabilità viene dedotta anche dalla riduzione da sei a tre delle tabelle allegate 78: infatti “è prevista l'unificazione in una sola tabella del

72 Aula camera, 9-11-2009.

73 F. Boccia, aula camera, 9-11-2009.

74 Tra gli altri l'on. Cambursano alla camera secondo cui “la proposta di riforma, approvata dal Senato, ha tentato di dare una soluzione alla «ipertrofia» della legge finanziaria” (Aula camera, 9-11-2009).

75 L. Lunghi, I provvedimenti del Governo italiano nella manovra d'autunno 2009: la Legge finanziaria 2010, la riforma della finanza pubblica, il federalismo, le liberalizzazioni, parte 2, in www.contabilita-pubblica.it

76 Crescenzi, op. cit.

77 D. Perrotta, Prime riflessioni sul disegno di legge di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica approvato dalla commissione bilancio del Senato, Amministrazione in cammino, § 2.3, pp. 6-8.

78 Ivi.

contenuto delle attuali tabelle D), E), ed F). Nella nuova tabella, strutturata per missioni e programmi, come tutto l' articolato della legge finanziaria relativo alla spesa, sono stabiliti gli importi delle autorizzazioni legislative di spesa da rifinanziare, definanziare, e rimodulare nel triennio di riferimento. In apposita tabella, sono poi determinate le autorizzazioni di spesa permanenti di carattere corrente (in sostanza, la attuale tabella C) [...] Non sono [...] più incluse, rispetto alla disciplina ora vigente, le norme comportanti aumenti di spesa o riduzioni di entrata finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell' economia: si mette così a regime la disciplina transitoria introdotta per l' esercizio finanziario 2009 dal decreto legge n. 112/2008” 79.

Finanziaria, quindi snella, “light”, ma non “anoressica” come è stato icasticamente detto in un intervento alla camera “poiché potrà essere corredata dei disegni di legge collegati che intervengono su materie ordinamentali, strutturali e di sviluppo” 80; “la disciplina dei disegni di legge collegati, è stata potenziata anche alla luce del restringimento del contenuto della legge di stabilità. È stato pertanto previsto che i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica debbano recare disposizioni omogenee sia per materia, sia per competenza delle amministrazioni; si è inoltre specificato che ciascuno di essi è chiamato a concorrere al raggiungimento degli obiettivi programmatici già fissati dalla Decisione di finanza pubblica, anche attraverso interventi di carattere ordinamentale, organizzatorio ovvero di rilancio e sviluppo dell' economia” 81; non solo: “il contenuto della legge [di stabilità] viene infine ampliato alle norme di coordinamento della finanza pubblica finalizzate ad assicurare, per ciascun periodo triennale di manovra, il concorso dei differenti livelli di governo al raggiungimento degli obiettivi programmatici ed alla realizzazione del Patto di convergenza di cui alla legge n. 42/2009” 82 e con “le norme eventualmente necessarie a garantire l' attuazione del Patto di stabilità interno”, come abbiamo visto parlando della DFP. Infine “la legge di stabilità è accompagnata in Parlamento da una Nota tecnico-illustrativa che espone il raccordo tra il disegno di legge di bilancio dello Stato e il conto economico delle amministrazioni pubbliche, i contenuti della manovra e i suoi effetti sui saldi di finanza pubblica e sui principali settori di intervento. Contiene inoltre le previsioni del conto economico delle pubbliche amministrazioni e del relativo conto di cassa integrate con gli effetti della manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento” 83.

La “scommessa” su una finanziaria snella non dipende soltanto dalla formulazione delle norme di contabilità; ad esempio quella del 2009 non ha avuto le

79 Dossier Camera dei Deputati, Legge di contabilità e finanza pubblica, A.C. 2555, Elementi per l' istruttoria legislativa, 28 luglio 2009, n. 204/0. Detto in altri termini, a proposito delle tabelle: “Le tabelle si riducono a tre: leggi di spesa permanente (C), leggi di spesa pluriennale in conto capitale (D+E+F), autorizzazioni legislative di spesa corrente (E solo parte corrente), con distinta e analitica evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni”: P.P. BARETTA, *Dalla legge finanziaria alla legge di stabilità*, Seminario giovani democratici Veneto, 12 febbraio 2010.

80 M. Causi, aula camera, 9-11-2009.

81 A. Leone, aula camera, 9-11-2009.

82 Dossier Camera dei Deputati, Legge di contabilità e finanza pubblica, cit.

83 POLA, *op. cit.*

“dimensioni” del 2008 per la vicenda del citato d.l. 112/2008 e la cosa ha la seria possibilità di ripetersi anche per il d.l. 78/2010 che sarà convertito entro l'estate. Ma non c'è solo questo. Qualificata dottrina ricorda che nella finanziaria per il 2008 furono introdotti contenuti anomali (la famosa *class action* e la revisione delle tariffe elettriche, ad esempio) nonostante che la riforma del 2009 della legge 468 statuisse che nella finanziaria fossero introdotte solo norme tese a realizzare effetti finanziari, escludendo tra l'altro le norme c.d. ordinamentali. Mancano, quindi, oltre alla volontà politica di cui accenneremo oltre, “parametri e criteri definitivi delle varie categorie (escluse o incluse) che consentano di verificare – seppur a grandi linee – la corrispondenza delle singole norme con quanto prescritto. Per gli aspetti che richiedono una componente interpretativa”, infatti, “la mancata delimitazione dei significati ha lasciato la strada aperta ad opzioni ampie di contenuto, del resto sulla base di orientamenti complessivamente condivisi da tutte le forze politiche”. Tra queste categorie si citano espressamente le “misure ordinamentali” (ancora presenti nel testo della legge 196/2009) e quelle a carattere microsettoriali o localistiche 84 (esclusioni stabilite in via generale dal comma 3 dell'art. 11 della legge 196). I poteri di stralcio dei presidenti delle Camere previsti dai regolamenti parlamentari non sempre si sono rivelati efficaci in tal senso.

La previsione di ddl collegati omogenei per materia (ordinamentali con articolazione nel DPEF) risale al 1997 con la legge di riforma n. 97; tale riforma ha in parte fallito i suoi scopi perché l' “innovazione dell'introduzione dei collegati di sessione [...] ha finito col riprodurre la tendenza, alla quale i collegati medesimi avrebbero dovuto porre un argine, di gonfiare le leggi finanziarie di una miriade di norme, [mancando quindi il fine di sostituire: n.d.r.] semplicemente le c.d. finanziarie omnibus con finanziarie più asciutte ma accompagnandole con collegati con caratteristiche di organicità ed omogeneità. Nonostante fosse stato infatti stabilito che ciascuno di questi provvedimenti dovesse recare disposizioni 'omogenee per materia' (ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 468 del 1978), tali ddl finirono per raccogliere le più svariate disposizioni, divenendo a loro volta dei provvedimenti omnibus. In tale contesto si inserisce la riforma del 1999 (legge 208/99) la quale ha interessato principalmente gli strumenti della programmazione, l'ampliamento del contenuto del disegno di legge finanziaria, la definizione del ruolo dei provvedimenti collegati, come usciti dalla precedente stagione” 85. Il dossier studi del Senato (cfr. nota 59) a proposito dei ddl collegati scrive che va fatta “una riflessione circa la natura di tale strumento, anche alla luce

84 DE IOANNA-GORETTI, *op. cit.*, 216-220.

85 CANTONI, *op. cit.*; la situazione non è migliorata neppure di recente stando a quanto si legge nei lavori preparatori della riforma in esame: “i collegati, in realtà, così come abbiamo visto nel corso di questi mesi, sono diventati tante piccole (e neanche tanto piccole) finanziarie. In pratica, ciò che si è deciso di non includere nella legge finanziaria è poi rientrato nei collegati nei modi che sappiamo. Cito per tutti il disegno di legge sullo sviluppo e sul processo civile, che contiene un volume enorme di disposizioni disomogenee tra loro e non tutte esattamente ricollegabili al contenuto della manovra e alla risoluzione di approvazione del DPEF. Ugualmente, cito il disegno di legge sull'energia: in esso c'era di tutto e soltanto la nostra iniziativa, finalizzata ad arginare l'emendabilità di quelle disposizioni di legge sulla base del Regolamento del Senato, ha consentito di contenere, in parte, quella spinta a rigonfiare i testi normativi”: Legnini, aula Senato, 17-6-2009.

dell'evoluzione che lo stesso ha fatto registrare a partire dalla legge n. 208 del 1999. Com'è noto, uno dei maggiori elementi di novità della parziale riforma degli strumenti della sessione di bilancio operata con la legge n. 208 del 1999 era stata la soppressione del cosiddetto 'collegato di sessione', accompagnata dall'istituzione dei provvedimenti collegati 'fuori sessione'; ciò in relazione al raggruppamento nella legge finanziaria della componente normativa con impatto finanziario immediato - sia con effetti di correzione che di sviluppo - ed alla contestuale attribuzione ai provvedimenti collegati fuori sessione degli aggiustamenti di tipo ordinamentale e strutturale. Nel corso degli ultimi anni, peraltro, si è verificata una progressiva estensione delle tipologie di provvedimenti che sono stati considerati 'collegati', ricomprendendosi così nella categoria anche provvedimenti contenenti una parte della relativa manovra di bilancio nonché provvedimenti privi di diretto legame con la sessione". Vedremo se la prassi della nuova disciplina sarà capace di ovviare gli inconvenienti segnalati.

La legge n. 97 del 1997 introdusse inoltre un'importante modifica della struttura del bilancio, prevedendone la ripartizione sia per l'entrata che per la spesa in Unità previsionali di base (UPB), insieme organico di risorse finanziarie affidate alla gestione di un unico centro di spesa, che formano oggetto della decisione parlamentare 86. Se ne accenna fin d'ora perché questa riforma è un passo verso la ristrutturazione del bilancio in missioni e programmi su cui ci diffonderemo e di cui e di cui parla anche l'art. 11 sulla legge di stabilità (comma 3 lettere e) e f).

8. Le procedure della sessione bilancio fra ruolo del governo e parlamento

Perché è stato utile soffermarsi un attimo sull'ampiezza della nuova legge di stabilità? Credo che lo abbia bene posto in luce il relatore alla camera del disegno di legge poi sfociato nella riforma che esaminiamo, il quale ha parlato del "fine di delineare un sistema delle decisioni di bilancio in grado di assicurare maggiore ordine e coerenza all'interno del processo decisionale, prevedendo nel contempo il fenomeno, ricorrente negli ultimi anni, di manovre finanziarie realizzate attraverso procedure di decretazione d'urgenza" 87. Non solo decreti legge: infatti, dal 2002 al 2007 (ma non la seconda e ultima legge finanziaria, per l'anno 2009, presentata dal governo Prodi II), le leggi finanziarie sono state approvate mediante fiducia, posta su articoli composti da centinaia di commi; a questa prassi si è spesso aggiunta, appunto, l'emanazione di decreti legge dalle connotazioni di manovra finanziaria, a loro volta approvati mediante fiducia come è avvenuto -ad esempio- con il citato d.l. 112 del 2008 e da ultimo con il recente d.l. 78/2010 che realizza una manovra da 24 miliardi di euro: tutto ciò ha evidentemente compresso e comprime il ruolo del parlamento. Gli articoli composti da centinaia di commi nascono dai c.d maxi-emendamenti presentati, direttamente in aula, da parte del governo, articoli *monstre*, interamente sostitutivi - o quasi- dei testi approvati in commissione, espropriando, quindi, quest'ultima dei poteri referenti

86 Corte dei conti, *Elementi per l'audizione dinanzi alla Commissione bilancio del Senato sui disegni di legge di riforma*, cit.

87 A. Leone, aula camera, 9-11-2009.

riconosciutele indefettibilmente dall'art. 72, comma 1 della Costituzione. A tale ultimo proposito si rammenta che in aula, alla camera, non è stato approvato un emendamento al disegno di legge della riforma in esame volto ad evitare maxi-emendamenti 88. Insomma, sembra vero che “ai giorni nostri proprio l'affermazione del potere del Parlamento anche nelle decisioni attinenti l'allocazione delle risorse recepite con la tassazione ha finito infatti con l'affievolire, fino quasi ad annullarla del tutto, l'originaria funzione svolta dal Parlamento, quella di costituire un freno alle imposizioni del sovrano” 89.

La legge 196/2009 sembra comunque essersi sforzata di recuperare e salvaguardare l'equilibrio fra poteri dell'esecutivo e ruolo del parlamento; sinteticamente si può condividere quanto scritto recentemente secondo cui “i termini dello scambio istituzionale tra Parlamento e Governo, alla base della legge 31 dicembre 2009, n. 196, [...] possono così riassumersi: per il Parlamento meno potere legislativo e più poteri di controllo e, di riflesso, per il Governo, maggiore semplicità e speditezza delle procedure legislative, più obblighi informativi e necessità di sottoporsi a controlli più pervasivi” 90 . Non sono oggetto di questo lavoro i profili legati alla trasparenza e accountability della procedure di bilancio, ma era giusto almeno segnalare questo aspetto perché sarebbe stato parziale sottolineare –come faremo subito – il ruolo preponderante assunto –non da ora- dall'Esecutivo, richiamando un eccellente saggio di due consiglieri del senato 91. In esso si legge che a partire dagli anni '90 due processi concomitanti hanno contribuito a fiaccare il ruolo del Parlamento e cioè l'adesione alla moneta unica nonché la devoluzione fiscale e il decentramento di funzioni e compiti agli enti locali. A quest'ultimo proposito anche il vice ministro Vegas ha ricordato alla camera che “ancora nel 1978, [...] lo Stato intermediava oltre l'80 per cento della spesa pubblica. Adesso, la spesa pubblica è composta da una pluralità di centri di decisione, pensiamo solo alle regioni, alle province, ai comuni, agli istituti previdenziali, alle università, alla spesa sanitaria e lo Stato intermedia circa il 50 per cento del totale della spesa pubblica” 92. Un ruolo primario oggi, nelle procedure di bilancio, è attribuito all'esecutivo; nel

88 Così si è espresso l'on. M. Causi a proposito dell'emendamento Capodicasa 11.10: “Signor Presidente, questo emendamento serve soltanto ad evitare la pratica dei maxiemendamenti, perché chi conosce la tecnica parlamentare delle finanziarie degli anni passati sa che più articoli ci sono meno è facile e probabile fare maxiemendamenti, quindi vi invito ad approvarlo perché, dato che vogliamo superare quelle vecchie pratiche, così sarà molto più difficile fare maxiemendamenti” (Aula camera, 10-11-2009).

89 Cantoni, op. cit.

90 D. CABRAS, *I poteri di informazione e controllo del Parlamento in materia di contabilità e finanza pubblica alla luce della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, 30 aprile 2010, www.forumcostituzionale.it

91 C. GORETTI-L. RIZZUTO, *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio – evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, in www.bancaditalia.it/studiricerche/seminari/2010/parlamento_italiano/goretti_rizzuto.pdf

92 Aula camera, 9-11-2009. In realtà la situazione è più articolata; l'Italia (media 2001-2003) si pone: a) poco sotto la media europea degli stati federali per ciò che riguarda la distribuzione della spesa pubblica primaria a livello locale (37,8% contro il 34,3% della media europea); B) poco sopra la media europea degli stati unitari per distribuzione della spesa pubblica primaria a livello centrale (26% contro il 23,8 della media europea); c) sostanzialmente in linea per la distribuzione per spesa pubblica primaria da

medesimo saggio dei due funzionari del senato prima citato si ricorda che nel 2008 non è stata approvata alcuna legge di spesa di iniziativa parlamentare, mentre i decreti-legge rappresentavano il 99,9% dei nuovi oneri; ma soprattutto, in esso si legge che “l'alleggerimento del contenuto della legge finanziaria, presentato agli osservatori e all'opinione pubblica come una razionalizzazione del metodo di decisione finanziaria, sembra prefigurare il ricorso a una politica di bilancio ‘dalle mani libere’ che si vorrebbe non costretta da regole fiscali e procedurali, più di quanto non sia reso necessario dall'appartenenza del nostro paese all'Unione monetaria europea”; “lo strumento dei fondi speciali, che costituisce il fondamento del modello di copertura finanziaria delle leggi di spesa in corso d'anno, è stato, di fatto, da alcuni anni ridimensionato [...] Le priorità politiche dell'esecutivo e della sua maggioranza non sono quindi individuabili nel momento della decisione annuale di bilancio, ma emergeranno solo ex post [...] come somma di sequenza di singoli interventi”⁹³.

Ma se quanto appena detto è avvenuto -come accennato- in via di prassi, novità interessanti sono state approvate in via legislativa riformulando la strutturazione del bilancio. Già abbiamo detto della riforma del 1997 che introdusse le UPB, oggetto di un minor numero di voti parlamentari rispetto alle precedenti poste di bilancio su cui erano, una per una, chiamate ad esprimersi le camere; in particolare “la riforma del 1997 era motivata dall'esigenza di attenuare le rigidità dei bilanci dei singoli ministeri e i loro riflessi negativi sull'azione amministrativa, che derivavano dalla vecchia struttura in cui le unità di voto (e quindi i limiti alle autorizzazioni di spesa) erano costituite da circa cinquemila capitoli. Si è passati allora, mediante l'accorpamento di capitoli, a un bilancio con qualche centinaio di «unità previsionali di base», organizzate all'interno di centri di responsabilità. La nuova struttura per programmi del bilancio 2008 è sempre una riorganizzazione dei capitoli del vecchio bilancio pre-1997 che risponde alla stessa esigenza di aumentare gli spazi di flessibilità per i ministeri di spesa nella fase di esecuzione del bilancio”⁹⁴. Con la legge di riforma del 2009, entrata in vigore quest'anno, è stato infatti legificato l'esperimento del 2007 quando venne attuata una riforma del bilancio dello stato attraverso un ampio programma di revisione della spesa pubblica (spending review). La riforma di bilancio è connessa all'atto di indirizzo, emanato congiuntamente al DPEF 2008-2011, finalizzato a guidare la formulazione della legge finanziaria per il 2008. Tale atto prende avvio dalla circolare n. 21 del 5 giugno 2007 emanata dal MEF-RGS, relativa alle previsioni di bilancio per il 2008 e per il triennio 2008-2010. La circolare innova la struttura di bilancio, precedentemente basata sui centri di responsabilità, e prevede uno schema organizzato in 34 missioni pubbliche e in 169 programmi⁹⁵. È ancora il vice ministro

parte degli enti previdenziali in confronto alla media degli stati federali (39,8% contro il 38,4 della media europea): *Rapporto ISAE, Finanza pubblica e istituzioni*, Maggio 2007, p. 92, www.isae.it/rapporto_ISAE_maggio_2007.pdf

93 GORETTI-RIZZUTO, *op. cit.*

94 VISCO-PISAURO, *op. cit.*, 153.

95 CRESCENZI, *op. cit.*; la circolare citata è reperibile in www.rgs.mef.gov.it. Lo ricordava anche il sen. Morando nell'aula del Senato: “È stato il Governo Prodi, bisogna dirlo obiettivamente, in particolare con l'attività del ministro Tommaso Padoa-Schioppa, ad aprire la strada verso questa completa

Vegas a spiegare nell'aula della camera il significato di questa "novità": "il passaggio ad un sistema di bilancio per missioni e programmi (quindi sostanzialmente per funzioni) rappresenta una svolta fondamentale. Fino a quando, infatti, noi ragionavamo in termini di capitoli di bilancio o di unità previsionali di base, in realtà creavamo un bilancio poco comprensibile non solo al parlamentare, ma a volte anche a quello specializzato, quindi figuriamoci al cittadino comune. Creavamo un bilancio sostanzialmente rivolto all'amministrazione e non si pensava che il bilancio fosse lo strumento fondamentale, come invece emerge da questo provvedimento, per creare un rapporto di chiarezza tra il decisore pubblico e il contribuente" 96. Ma non c'è solo questo aspetto: è una senatrice che in aula mi sembra riassume meglio il significato della novità dicendo che "con questa innovazione sarà possibile stabilire quante risorse servono per raggiungere un determinato obiettivo e valutare i risultati dell'azione pubblica mediante l'introduzione di indicatori di *performance* e l'individuazione di un unico responsabile per ciascun programma" 97. Chiarisce ulteriormente un altro intervento del presidente della competente commissione al senato, intervenuto in qualità di relatore: "Da questa nuova struttura dipende altresì la scelta di particolare momento, operata all'articolo 16, comma 2, di attribuire ai programmi, per la spesa, la natura di unità di voto, quali aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni; queste ultime rappresentano poi le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa da ciascun Ministero. La realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico responsabile. Di conseguenza, sono previste la corrispondenza tra programma e centro di responsabilità, la possibilità di rimodulazioni compensative delle risorse assegnate all'interno dei singoli programmi nell'ambito di ogni missione senza bisogno di ulteriori modifiche delle sottostanti autorizzazioni legislative, il possibile superamento del capitolo come unità gestionale – al fine di aumentare ulteriormente i margini di flessibilità nella gestione del bilancio, facilitare il conseguimento degli obiettivi di contenimento e garantire maggiore autonomia gestionale, in cambio di maggiore responsabilità" 98. Quindi si conferma l'aumento del ruolo dell'Esecutivo nella gestione del bilancio e se si evidenzia la connessione con "l'introduzione di indicatori di *performance* a fianco di ogni programma" 99 viene subito in mente la riforma della pubblica amministrazione di cui alla legge 15/2009 e al decreto legislativo attuativo 150 dello stesso anno il cui titolo IV ha come oggetto "Soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance".

Lo stretto legame che in generale si stabilisce fra finanza pubblica e riforma dell'amministrazione si evidenzia a partire dagli anni '90 ed "ha messo in luce la

ristrutturazione del bilancio, con un'operazione che, utilizzando gli spazi ristretti della legge di contabilità allora vigente, ha realizzato la riorganizzazione per missioni e programmi, seppur con una grande quantità di contraddizioni, determinata dal fatto che la legge di contabilità era ancora quella vecchia, che adesso noi ci apprestiamo a modificare" (Aula senato, 16-6-2009).

96 Aula camera, 9-11-2009.

97 Sen. Colli, aula senato, 16-6-2009.

98 Azzolini, V commissione, 26 marzo 2009.

99 Morando, aula senato, 16-6-2009.

necessità di una maggiore efficienza nella gestione pubblica che investe, sia un più razionale utilizzo del personale [...], sia l'opportunità della riorganizzazione dei ministeri, sia, infine, una maggiore attenzione ai criteri economici da seguire per l'acquisto dei beni e servizi per il funzionamento della pubblica amministrazione” 100 e quindi un efficiente rendimento delle spese anche in conto capitale. Scendendo all'esame del rapporto particolare fra struttura del bilancio e riforma della pubblica amministrazione se ne nota la complessità; negli anni '90, il decreto legislativo 29/1993 precedette la ristrutturazione del principale documento contabile avvenuta con le leggi del 1997 e del 1999, ma ci furono di mezzo le importanti riforme Bassanini; oggi la legge 196 succede di poco alla riforma operata con il d.lgs 150/2009. Le missioni costituiscono la graduazione delle grandi linee di intervento della spesa pubblica e si delineano nell'ulteriore articolazioni del bilancio in programmi. Le missioni e i programmi -oggetto del voto parlamentare- devono riflettere gli indirizzi politico-legislativi fondamentali “ad un livello di dettaglio idoneo a mantenere un rapporto di piena riconoscibilità della traduzione finanziaria di detti indirizzi” 101. Un duraturo risanamento dei conti pubblici risiede, oltretutto nella crescita economica, nella capacità dell'amministrazione di dominare quantità e qualità della spesa. Al dirigente devono essere posti obiettivi precisi sull'uso delle risorse, oggetto specifico anche del contratto di conferimento dell'incarico perché “metodi di amministrazione e metodi di impostazione, gestione e controllo del bilancio sono profili inscindibilmente connessi [...] e al centro di questa connessione si colloca un nesso cruciale per decifrare la qualità dell'azione pubblica: quello tra il ruolo e la responsabilità della dirigenza e i suoi rapporti col potere politico, da un lato, e con le risorse da gestire, dall'altro [...] Cercare di determinare gli obiettivi allocativi impliciti nella legislazione di spesa, riproponendoli ripartiti in missioni e programmi, è un modo per rimettere a fuoco questo nesso [...]; è un modo per far ripartire una linea di innovazione dell'azione amministrativa, chiedendo alle amministrazioni [...] di

100 PEREZ, *op. cit.*, 600-601.

101 L'art. 21, comma 2 della legge 196/2009 recita: “Il disegno di legge del bilancio di previsione espone per l'entrata e, per ciascun Ministero, per la spesa le unità di voto parlamentare determinate con riferimento rispettivamente alla tipologia di entrata e ad aree omogenee di attività. Per la spesa, le unità di voto sono costituite dai programmi quali aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni. Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa. La realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri [...]”. Al Governo è conferita una delega “per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato “ (art. 40): “I decreti legislativi [...] sono adottati sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi: a) revisione delle missioni in relazione alle funzioni principali e agli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica, delineando un'opportuna correlazione tra missioni e Ministeri ed enucleando eventuali missioni trasversali; b) revisione del numero e della struttura dei programmi, che devono essere omogenei con riferimento ai risultati da perseguire in termini di prodotti e servizi finali, in modo da assicurare: 1) l'univoca corrispondenza tra il programma, le relative risorse e strutture assegnate, e ciascun Ministero, in relazione ai compiti e alle funzioni istituzionali proprie di ciascuna amministrazione, evitando ove possibile la condivisione di programmi tra più Ministeri; 2) l'affidamento di ciascun programma di spesa ad un unico centro di responsabilità amministrativa; ecc. (comma 2).

ridiscutere a fondo moduli operativi e stato di utilizzo delle risorse” 102. Se la valorizzazione del dirigente nell'organizzazione dei fattori produttivi si realizza in presenza di “una serie di condizioni di contesto, quali la presenza di parametri di attività [...] l'attitudine verso logiche di gestione orientate all'efficienza e che implicano la valutazione dei comportamenti in funzioni dei risultati” 103 si può dire con una certa ragione che il ciclo di valutazione delle performance e quindi la corretta indicazione dei parametri e la misurabilità dei risultati, con l'Authority apposita costituita dalla c.d. Riforma Brunetta, sembra offrire uno strumento efficace di implementazione del nuovo modello di bilancio e delle sfide che esso pone. Lo strumento è strutturalmente tanto più efficace se si abbandona la logica di manovre fatte di soli tagli, magari indiscriminati e lineari, senza una verifica dell'efficacia delle politiche di spesa che richiede la costanza di un controllo non troppo limitato nel tempo 104.

Dopo aver parlato del nuovo ruolo del governo e del parlamento in relazione allo svolgimento dei lavori parlamentari, giova evidenziare che questa legge è frutto di un lungo lavoro bipartisan; se è vero che “le procedure e le istituzioni di bilancio influenzano i risultati di bilancio” 105, ne consegue che il risanamento della finanza pubblica è agevolato dal buon funzionamento delle procedure: e il corretto svolgimento della sessione bilancio può risultare più frequente se le relative regole sono state scritte assieme. Innanzitutto è stata condivisa la necessità di procedere ad una riforma che parte da lontano come abbiamo visto ricordando l'intervento del ministro Tremonti del 2002 davanti alle commissioni riunite di camera e senato, potendo anche citare un intervento sullo stesso argomento e nella stessa sede dell'allora ministro dell'Economia Padoa Schioppa nel 2007 e un'ampia relazione del Presidente della camera nel 2007 davanti alla Giunta del regolamento nella quale ultima si faceva il punto di tutte le criticità emerse in materia 106. Significativo anche il voto bipartisan del 2002 avvenuto sulla c.d. risoluzione Giorgetti che invitava il governo a presentare un progetto di riforma della legge di contabilità in cui, tra l'altro, si modificasse la legge finanziaria “da ridenominare «legge di stabilità»” 107. Tantissimi gli interventi che in sede di lavori preparatori hanno sottolineato l'intesa

102 DE IOANNA-GORETTI, *op. cit.*, 162-169, 273.

103 Ivi, 177.

104 Ivi, 272.

105 GORETTI-RIZZUTO, *op. cit.*

106 Per il ministro Padoa Schioppa si veda la seduta di martedì 13 febbraio 2007 davanti alle commissioni bilancio di camera e senato riunite; il “rapporto” Bertinotti davanti alla Giunta del Regolamento della Camera è del 28 febbraio 2007 ed ha il seguente sommario: “1.1 Le principali disfunzioni. 1.2. Il percorso di formazione dell'attuale disciplina degli strumenti e delle procedure di bilancio. 1.3. I più recenti fattori di ulteriore complessità. 1.4. Il dibattito sulla riforma della decisione di bilancio nella XIV e nella XV legislatura. 1.5. Le strategie di riforma e il documento presentato dal Governo. 1.6. Interventi correttivi a legislazione e Regolamenti parlamentari vigenti. 1.6.1 L'intesa tra Governo e Parlamento. 1.6.2 I Regolamenti parlamentari e i rapporti tra le Camere”.

107 Camera dei deputati, XIV legislatura, RISOLUZIONE IN COMMISSIONE: 7/00122, presentata da G. Giorgetti il 29/05/2002 nella seduta numero 149, concluso iter il 4/6/2002.

trasversale su questa legge 108 anche se poi, in aula, sono stati approvati solo gli emendamenti con parere favorevole del governo.

Il corretto funzionamento delle procedure di bilancio dipende anche dai regolamenti parlamentari perché “la legge di contabilità dipinge solo una faccia della medaglia del procedimento di bilancio [ossia] contenuto e processo di formazione nel governo dei disegni di legge di bilancio e 'finanziaria' ” 109; l'ultima sostanziale modifica dei regolamenti risale, alla camera, al 1997. Le modifiche alla legge 468/1978 hanno sempre prodotto novelle nei regolamenti parlamentari, ad alcune delle quali abbiamo accennato nel corso di questo lavoro 110. Sarebbe utile che l'intesa fra maggioranza e opposizione avvenisse anche sulla riforma della sessione bilancio, a completamento dell'attuazione della legge 196. Per i regolamenti passano, infatti, non solo le regole sulla copertura, ma pure la disciplina dei tempi, delle procedure compreso l'ordine delle votazioni, nonché possibili opzioni definitorie dei contenuti degli strumenti nonché della tipologia di proposte emendative (con i connessi poteri dei presidenti) che aprono larghi spazi alla configurazione concreta della manovra finanziaria e a delineare il ruolo delle camere. Una riforma efficace dei regolamenti avrebbe anche un risvolto positivo nella qualità della normazione finanziaria; infatti se le corrette procedure condivise sanno funzionare, si evitano questioni di fiducia e conseguenti maxi-articoli che rendono illeggibile il prodotto legislativo senza un corredo di note che spesso è più corposo del testo stesso 111.

108 Azzolini, relatore in senato: “Non ho altro di sistematico da aggiungere, perché l'ho fatto nel corso della relazione, se non rimarcare ulteriormente il clima che ha contrassegnato questa riforma; un clima di intenso confronto, sempre costruttivo, tra la maggioranza e le opposizioni che, al di là dell'enunciazione dei problemi, si è concentrato - come a mio avviso è necessario sempre nel lavoro parlamentare - sui testi normativi così da produrre un testo che è il risultato del dibattito e della convergenza delle opinioni”. Viceministro Vegas, senato: “credo che anche da un punto di vista simbolico il passaggio, dopo trent'anni di continui stress finanziari, anche della sola definizione di legge finanziaria in legge di stabilità, segni in qualche modo una sorta di rappacificazione dei rapporti non solo politici ma anche di approccio rispetto ad una materia che è stata troppo oggetto più di incursioni nei confronti dei *mass-media* e della pubblica opinione che di valutazione concreta degli effetti” (Aula Senato, 17-6-2009). R. Cambursano: “Questa è la prima proposta di iniziativa parlamentare, almeno in materia economica. Non poteva che essere così, visto che si scrivono le regole relative alla legge di contabilità, di bilancio e di finanza pubblica. Tali regole dovrebbero durare nel tempo e valere per tutti, a prescindere dalle maggioranze e dai Governi che si alternano.[...] Ma per cortesia - mi rivolgo in particolare al rappresentante del Governo, l'autorevole Viceministro - basta tavoli rovesciati, come è avvenuto nella sessione di bilancio dello scorso anno, basta voti di fiducia su manovre finanziarie e di bilancio. Sono certo che anche i colleghi che siedono al banco dei nove siano d'accordo sulla necessità di mettere mano con urgenza alla rivisitazione dei Regolamenti parlamentari che sono prodromici ad un'attività vera e concreta di snellimento, ma anche di controllo del nostro operato” (Aula camera, 9-11-2009).

109 G. Vegas, *Le procedure di formazione dei documenti di bilancio*, in Da Empoli-De Ioanna-Vegas..., *op. cit.*, 172.

110 Per una ricostruzione anche diacronica si veda Lupo, *op. cit.*, 101 ss.; sulle procedure vigenti cfr. MANZELLA, *op. cit.*, 344 ss.

111 Su questi aspetti cfr. R. DICKMAN, *Legge finanziaria e qualità della normazione*, 9 giugno 2008, www.federalismi.it; in questo saggio si parla della “evidente mancanza di coordinamento a livello di governo [...] nella preservazione della natura della propria manovra”, dei problemi legati alla sessione di

Certo è che, pur nell'auspicabilità di un'intesa che faccia diventare normale accordarsi sulle c.d. "regole del gioco", non è detto che poi anche delle "splendide" norme contabili e di procedura funzionino correttamente. È vero che "le innovazioni hanno [negli anni: n.d.r] prodotto vari effetti positivi. Hanno innanzitutto contribuito al processo di riequilibrio dei conti pubblici. Ne sono inoltre conseguiti un maggior rispetto delle scadenze (da molti anni si evita, per esempio, il ricorso all'esercizio provvisorio), una più accurata quantificazione degli obiettivi, un più stretto coordinamento tra livelli di governo e una maggiore attenzione a considerazioni di medio e lungo periodo"; "Alcuni problemi restano tuttavia aperti. A livello macroeconomico, nonostante un assetto normativo volto al riequilibrio dei conti pubblici, il conseguimento degli obiettivi di bilancio è risultato molto difficoltoso; in particolare, la crescita della spesa è stata frequentemente superiore ai valori programmati. A volte le previsioni non sono state sufficientemente prudenti [...] A livello macroeconomico, vi è inerzia nell'allocazione delle risorse pubbliche..." 112: sembrano -così giustapposte- affermazioni contraddittorie: nello stesso saggio non è detto, ma molto, forse quasi tutto, dipende dalla volontà politica di portare avanti azioni efficaci e durature di risanamento nonché di creare un clima consensuale e non di conflitto permanente come riportano le cronache politiche. Riassume bene quest'ultima considerazione un editoriale apparso proprio nei mesi scorsi sul principale quotidiano nazionale: "con la riforma de facto [anche di diritto: n.d.r] dei meccanismi della legge finanziaria pensavamo di aver compiuto un significativo passo in avanti (penso ai tempi in cui Montecitorio veniva trasformato per settimane e settimane in un suk dell'emendamento), invece dobbiamo ammettere che ci eravamo, almeno in parte illusi. Lo testimoniano le cronache di queste ore con il governo diviso al suo interno, sottoposto all'azione delle lobby pubbliche e private, desideroso di accontentare tutti e non scontentare nessuno e, in definitiva, incapace di dire la verità ai suoi elettori." 113. Se manca un progetto politico, le norme, da sole, non bastano.

La legge di riforma si occupa di molti altri aspetti, connessi all'argomento specifico di cui abbiamo parlato: abbiamo, ad esempio, prima accennato alla qualità della spesa, tema affrontato in modo espresso se guardiamo alla deleghe per "garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche" (art. 30, comma 8) e "per la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa" (art. 49) nonché al "Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato" a cadenza triennale (art. 41) ecc.. Ancora: in un saggio che abbiamo più volte citato si argomenta

bilancio che concentra in questo particolare periodo tutti i più qualificanti provvedimenti dell'Esecutivo contribuendo a formare testi molto corposi, dell'emendabilità del ddl di legge finanziaria ecc. come cause della scarsa qualità normativa delle leggi finanziarie, ricordando altresì che il ddl finanziaria è privo di analisi di impatto della regolazione (AIR).

112 Commissione V camera dei deputati, Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 2555 di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, Audizione del Capo del Servizio Studi di Struttura economica e finanziaria della banca d'Italia, Daniele Franco, 22 settembre 2009.

113 D. Di Vico, *Sprechi e furbizie*, Corriere della Sera, 24 maggio 2010.

diffusamente sul processo di bilancio ¹¹⁴ giungendo a proposte concrete circa l'importante procedimento che, all'interno dell'amministrazione governativa, porta alla proposta deliberata dal consiglio dei ministri e presentata al parlamento ¹¹⁵; questioni aperte che dipendono anche da riforme costituzionali: non solo dell'art. 81 ¹¹⁶ ma per nuovi equilibri fra governo e parlamento. Basti solo un accenno per trattazioni di ben altro respiro di questo scritto.

Per concludere un'ultima osservazione: non si è iniziato bene, almeno per ora -si consenta l'espressione- perché con il recente decreto legge 78/2010 è stata varata una manovra finanziaria corposa al di fuori dalle procedure appena licenziate, pur nella comprensibile urgenza degli eventi legati alla speculazione internazionale e analogamente agli altri paesi dell'Unione monetaria europea; già nel 2008, con il d.l. 112 di quell'anno si osservava la controtendenza di questa prassi rispetto ai paesi Ocse dove “si mira a privilegiare la concentrazione in un momento unitario della decisione di bilancio” ¹¹⁷. Nonostante ciò resta ancora da vedere e -per così dire- testare il funzionamento della riforma nelle prossime sessioni di bilancio.

114 VISCO-PISAURO, *op. cit.*, “La frammentazione del processo di bilancio genera esternalità e porta [...] a livelli eccessivi della spesa e del disavanzo. La soluzione è quella standard della teoria economica di fronte a un problema di risorse comuni: mettere in atto accorgimenti di tipo istituzionale per centralizzare il processo di bilancio, in modo da internalizzare le esternalità. Ciò può essere fatto in vari modi: riducendo il numero degli attori nel processo di formazione del bilancio, delegando autorità a un «imprenditore fiscale» (il Ministro del bilancio, senza portafoglio) o adottando un insieme di limiti sulla spesa negoziati collettivamente all'inizio del processo [...]. Quanto maggiore è il potere del Ministro del bilancio di fissare l'agenda tanto più il deficit approvato si avvicinerà al suo livello ottimale” (146).

115 Ivi, 150 ss.

116 Sulle proposte di riforma dell'art. 81 Cost., cfr. PEREZ, *op. cit.*, , 641-643.

117 DE IOANNA-GORETTI, *op. cit.*, 268.