

La democrazia del bilancio

di Manin Carabba

di prossima pubblicazione in: **ASTRID** – “*Costituzione. Una riforma sbagliata. 63 costituzionalisti discutono il progetto approvato dal Senato*”. Passigli editori

1. L'esperienza parlamentare e di governo della riforma del bilancio copre un arco di tempo che supera ormai il ventennio (dalla legge n. 468 del '78 alla legge n. 208 del '99). La cornice istituzionale, soprattutto dopo le innovazioni introdotte dalla legge n. 362 dell'88 e dalle novelle dei regolamenti parlamentari, ha offerto il quadro di riferimento entro il quale si è costruito, dal 1992 in poi, il percorso di risanamento della finanza pubblica italiana, in virtù del quale, nel 1997, è stata possibile l'adesione del nostro Paese all'Unione Economica e Monetaria Europea.

Si può affermare, in estrema sintesi, che le leggi del 1978 e del 1988 hanno consentito di porre al centro del processo decisionale- sulla base della cooperazione fra Parlamento e Governo- le scelte annuali di *fiscal policy* come strumento essenziale del controllo dell'economia nel breve periodo. Con la legge n. 94 del 1997 si è affrontato il tema della decisione di bilancio come strumento di allocazione delle risorse e di definizione delle politiche pubbliche in stretta correlazione con la riforma amministrativa (legge n. 59 del 1997).

Il momento determinante della vicenda politico-istituzionale del processo di bilancio è identificabile nei risultati conseguiti nel 1997, quando la decisione del Governo e le scelte del Parlamento, raddoppiando la "dose d'urto" della manovra originariamente delineata, hanno consentito all'Italia l'ingresso fin dall'inizio alla fase finale di transizione verso la moneta unica europea.

L'obiettivo difficoltà di mantenere ferma la rotta verso l'equilibrio dei conti pubblici e di confrontarsi con i problemi connessi agli squilibri strutturali di medio periodo dello Stato sociale ha posto, già nel corso della XIII legislatura, il tema della ricerca di un assetto costituzionale della finanza pubblica capace di offrire un quadro istituzionale sicuro entro il quale il percorso di risanamento possa continuare.

La vicenda legislativa e l'esperienza parlamentare e di governo, dal 1992 in poi, anticipano e preparano la base politico-culturale per una revisione delle regole costituzionali di finanza pubblica. La disciplina dettata dall'art. 81 della Costituzione del '48, che pure ha consentito l'evoluzione positiva culminata nella XIII legislatura, deve essere adeguata al contesto delle regole di "Costituzione fiscale" europea ed alle esigenze di continuazione e completamento del risanamento.

2 Questa esigenza è resa drammaticamente attuale dalle vicende di governo della finanza pubblica che caratterizzano la XIV legislatura che ha rotto l'equilibrio istituzionale fra Parlamento e Governo in materia di bilancio.

Le misure assunte in materia di patrimonio e di privatizzazioni immobiliari e il crescente ricorso ad operazioni poste al di fuori del bilancio e dei conti della P.A. hanno reso ancor più opaca la conoscibilità *ex ante* e la trasparenza del rendere conto, *ex post*. Alla fine del 2002 il decreto legge "taglia-spese" ha spostato l'asse decisionale dal Parlamento al Governo ed alla Ragioneria, indebolendo la resistenza della decisione parlamentare del bilancio e delle leggi di spesa e di entrata, con l'attribuzione di un'area più vasta di discrezionalità al Ministro dell'economia. In Francia i poteri interdettivi del Governo sono affidati ad una esplicita assunzione di responsabilità attraverso provvedimenti di sbarramento da assumere alla conclusione del processo di bilancio mentre gli strumenti di flessibilità in corso d'anno passano per leggi di bilancio "rettificative" sottoposte al Parlamento; in Gran Bretagna ai poteri discrezionali del Governo fa riscontro un penetrante potere di controllo e verifica della Camera dei Comuni affidato, fra l'altro, a due sessioni parlamentari (autunnale e primaverile) nelle quali il Cancelliere dello Scacchiere è chiamato a riferire dinanzi al Parlamento; negli Stati Uniti il potere di bilancio è il cuore del bilanciamento fra Congresso e Presidente.

Le operazioni di recupero del disavanzo di fine 2002 hanno accentuato la separatezza fra bilancio e operazioni sotto la linea ed hanno trasferito oneri sulle future gestioni (cartolarizzazioni, entrate *una tantum*). Nel 2003 l'approdo, di per se positivo, dell'iter parlamentare di grandi leggi di riforma del fisco e del Welfare (lavoro, istruzione e, ancora in itinere, previdenza) si è caratterizzato per formule di copertura nuove e inconsistenti, fondate su quantificazioni "manifesto" degli oneri e sul mero rinvio a decreti legislativi ed a successive decisioni di bilancio (finanziaria e bilancio); è mancato ogni riscontro di copertura anche nella sede propria per la definizione degli equilibri di medio periodo rappresentata dal DPEF (come pure era stato richiesto dalla Corte dei conti). Ancora nel 2003, nonostante la creazione di una commissione ministeriale *ad hoc*, nessun passo in avanti è stato compiuto per una disciplina del federalismo fiscale coerente con il nuovo Titolo V, parte II,

della Costituzione; il rapporto fra finanza statale e finanza regionale e locale è restato tutto sulle spalle della finanziaria, con l'inevitabile ricorso a tagli ed aggiustamenti derivanti da concitate trattative. Infine la sessione di bilancio per il 2004 ha travolto la procedura parlamentare condivisa, seguita dall'inizio degli anni novanta, affidando la manovra, fuori dalla disciplina della sessione di bilancio, ad un decreto legge e concentrando l'esame definitivo del parlamento in "maxiemendamenti" governativi formulati alla conclusione dell'iter parlamentare, difforni dalle precedenti letture delle Assemblee o delle Commissioni, e fatti oggetto di mozioni di "fiducia".

3. La rottura dell'equilibrio Parlamento-Governo (a vantaggio dell'esecutivo) in materia di bilancio è tanto più grave nel contesto del disegno di revisione costituzionale del centro-destra. Nei sistemi bipolari, pur in presenza di forme di governo differenziate e di diversi strumenti di garanzia, il bilancio costituisce un momento cruciale nel nesso che lega le Assemblee elettive e l'attività di governo.

Sembra evidente, alla luce della complessa vicenda che va dagli anni del risanamento a quelli della legislatura in corso, la necessità di una disciplina costituzionale più chiara, che offra una cornice istituzionale stabile al governo della finanza pubblica garantendo al Parlamento la guida della fiscal policy (compatibilità macroeconomiche e Costituzione fiscale europea) e della funzione allocativa del bilancio (politiche pubbliche e legislazione di spesa). Si può osservare che una analoga esigenza si pone nel raccordo fra Assemblee elettive regionali, comunali e provinciali ed organi del governo regionale e locale; compito, questo certamente di pertinenza degli Statuti regionali, nella loro configurazione disegnata dal nuovo articolo 123 della Costituzione.

Si avanzano, in questa sede, considerazioni già emerse nel dibattito politico-culturale e, in misura notevole, rappresentate dalla sinistra nel corso del dibattito al Senato (emendamenti Bassanini). Naturalmente restano dell'autore di questo contributo le responsabilità di una formulazione certamente da approfondire ed affinare, o alla quale si contrappongano scelte alternative; quel che importa è porre il tema della disciplina costituzionale del bilancio all'ordine del giorno.

E' opportuno ricondurre le scelte di manovra di *fiscal policy* e quelle di acquisizione e allocazione delle risorse allo strumento unitario della legge di bilancio. La nuova norma costituzionale, raccogliendo gli insegnamenti positivi e registrando i limiti dell'esperienza ventennale della riforma legislativa, dovrebbe definire i contenuti tipici della legge di bilancio chiamata: a delineare il quadro delle compatibilità generali dell'equilibrio della finanza pubblica, in coerenza con le regole della "costituzione fiscale" europea; a determinare le scelte di manovra

annuale; a definire la ripartizione delle risorse sulla base dell'individuazione delle "politiche pubbliche" di settore.

E' particolarmente difficile definire l'area della manovra, delimitando l'area di scelte "sostanziali" proprie del bilancio, fra i due estremi inaccettabili della mera registrazione formale della legislazione vigente e del contenitore *omnibus* di un insieme eterogeneo di decisioni. La soluzione più adeguata affida al bilancio le decisioni di manovra annuale attraverso le necessarie integrazioni e modificazioni quantitative per l'entrata nel quadro dell'ordinamento tributario e contributivo vigente ed alle modulazioni della legislazione di spesa legate alle esigenze di controllo dell'economia nel breve periodo; strumenti flessibili, legati al monitoraggio degli andamenti effettivi possono essere affidati al Governo tutelando la potestà decisionale del Parlamento attraverso meccanismi sul tipo di quello della legge di finanza rettificativa adottata in Francia.

Collocare in Costituzione la disciplina dei contenuti tipici del bilancio offre un termine di riferimento più "resistente" per fronteggiare le disfunzioni poste in evidenza dall'esperienza compiuta, non fronteggiate con forza sufficiente dalle regole poste da leggi ordinarie, come quelle del '78, dell'88 e del '99 e contraddette da soluzioni come quelle adottate dal decreto legge "taglia spese", che svuotano le decisioni assunte dal Parlamento.

4. Un esplicito riferimento, in Costituzione, al rispetto di equilibri di bilancio coerenti con il quadro complessivo della finanza pubblica recepisce le regole poste dal Trattato dell'Unione Europea e offre una solida base per il governo complessivo della finanza pubblica in un assetto istituzionale federale (come quello disegnato dalla riforma del titolo V, Parte II della Costituzione).

Già la legge n. 208/99, integrando la disciplina dei contenuti del Documento di programmazione economico-finanziaria, dispone che i parametri impiegati per le previsioni tendenziali e gli obiettivi di finanza pubblica siano definiti in termini di conto consolidato delle pubbliche amministrazioni e impone al Governo di "presentare" al Parlamento il programma di stabilità trasmesso agli organi comunitari (elaborato secondo le regole standard fissate in sede europea per la contabilità economica nazionale).

Il riferimento alle previsioni ed ai risultati di finanza pubblica, riferiti all'intero universo del settore pubblico ed espressi nel linguaggio della contabilità economica nazionale (conto consolidato delle pubbliche amministrazioni), assume rilievo costituzionale, conformandosi alle regole poste, in materia di finanza pubblica, dal Trattato per l'Unione Europea. In questa direzione si muoveva, del resto, la disciplina dettata dalla legge n. 94/97 (art. 5) e quella, specifica, introdotta dal decreto legislativo n. 279 del '97 (art. 6) che detta i criteri per l'integrazione dei flussi informativi della gestione di bilancio e della gestione di Tesoreria (settore statale) e per rendere trasparente il

raccordo fra settore statale e conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Si devono registrare, in questa materia di rilievo centrale per l'intera costruzione della riforma, gravi carenze e ritardi nell'opera di attuazione affidata al Tesoro e all'ISTAT. Le informazioni poste a disposizione del Parlamento, di fatto, non sono adeguate a consentire il necessario raccordo fra i documenti di bilancio e il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, che costituisce il parametro per le valutazioni dell'Unione Europea.

Assumere come necessario termine di riferimento il sistema generale di finanza pubblica è necessario, nell'assetto istituzionale posto dalla nuova formulazione del titolo V, Parte II, della Costituzione.

Nel nuovo ordinamento delle autonomie, orientato verso un modello federale, le scelte della politica di bilancio devono guardare all'impatto sulla finanza della Repubblica, a partire da una considerazione unitaria del "consolidato" del sistema della finanza statale, regionale e locale.

La formulazione dell'art. 81 nel nuovo testo, raccordata con il principio di coordinamento della finanza pubblica, come posto dal nuovo Titolo V della Costituzione, richiede un'opera complessa, nell'arco della nuova legislatura, sul terreno dell'integrazione della riforma del bilancio, dell'assetto dello Stato sociale, degli strumenti di riequilibrio territoriale. Rendere esplicito il riferimento al conto delle pubbliche amministrazioni, sia nella formulazione delle previsioni, sia nella misurazione e valutazione dell'impatto delle decisioni assunte, è una condizione essenziale, in carenza della quale viene meno la significatività della decisione parlamentare sul bilancio.

Le responsabilità unitarie della Repubblica nei confronti delle regole della "costituzione fiscale" europea suggeriscono di configurare, nel nuovo testo della Costituzione, una specifica ipotesi di conflitto di attribuzione. Il Governo potrà promuovere la soluzione del conflitto da parte della Corte costituzionale "quando ritenga che una legge regionale comporti il peggioramento dell'equilibrio annuale e pluriennale dei conti dello Stato e delle amministrazioni pubbliche definito dalla legge di bilancio".

5. In presenza di un contenuto "sostanziale" della legge di bilancio rigorosamente circoscritto, resta necessario il mantenimento di una norma di "chiusura" in tema di "copertura" delle leggi che comportano nuovi o maggiori oneri, come quella recata dall'art. 81 comma quarto della Costituzione vigente.

La nuova formulazione della Costituzione dovrà tener conto della più rigorosa disciplina introdotta, in attuazione dell'art. 81 comma quarto, dalle leggi di riforma del bilancio. Questa disciplina (anche per merito dell'opera interpretativa svolta dai servizi bilancio delle due Camere e

dalla Corte dei conti, e, su questa base, dal "filtro" delle Commissioni bilancio del Senato e della Camera) ha giovato al contenimento delle disfunzioni registrate nella prassi legislativa.

La regola in materia di copertura, da formulare nel nuovo testo dell'art. 81, sarà resa più efficace rafforzando il potere interdittivo del Governo; in caso di mancato consenso del Governo le leggi che comportano nuovi o maggiori oneri dovranno essere approvate dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Un ulteriore consolidamento delle regole di sana gestione della finanza pubblica potrà derivare dalla previsione costituzionale che configura come "leggi rinforzate", non modificabili dalle leggi di entrata e di spesa, le leggi di contabilità pubblica che disciplinano il contenuto e il processo di formazione del bilancio e del rendiconto e che dettano le regole di raccordo tra il bilancio e le leggi di entrata e di spesa.

La solidità della definizione dei saldi del bilancio, in termini non solo di finanza statale ma anche di conto delle pubbliche amministrazioni, richiede una norma costituzionale di garanzia in base alla quale se il rendiconto presentato dal Governo comporta uno sfondamento dei saldi determinati dalla precedente legge di bilancio, non è sufficiente una generica funzione di "sanatoria" affidata alla legge di approvazione del rendiconto, ma è necessaria una ricomposizione degli equilibri programmatici attraverso specifiche misure da inserire nella manovra di politica fiscale affidata alla nuova legge di bilancio.

In questa cornice potrebbe trovare una nuova soluzione l'esigenza di copertura per leggi di riforma fiscale o della spesa sociale che richiedono una visione complessiva della finanza pubblica e la garanzia di tenuta nel medio periodo e di compatibilità macroeconomica delle innovazioni. Le scelte compiute con la riforma del fisco e con le leggi di spesa sociale in questa XIV legislatura sono del tutto inadeguate. Non è possibile accettare formule affidate a quantificazioni generiche o inesistenti degli oneri complessivi ed a coperture consegnate al gioco fra provvedimenti delegati e decisioni annuali di bilancio (in questo senso la mia opinione è critica verso le istituzioni di garanzia che non hanno frapposto i propri poteri interdittivi contro queste formule).

6. La proposta di una nuova formulazione dell'art. 81, impostata come un momento autonomo del processo di revisione costituzionale, non affronta il tema essenziale del collegamento fra manovra di bilancio, come strumento di controllo dell'economia nel breve periodo, e tendenze strutturali della finanza pubblica e dello "Stato sociale". In certa misura, anzi, si può dire che il rigore di una configurazione della legge di bilancio come strumento di *fiscal policy* accentua la "domanda" di soluzioni legislative rivolte, fuori dai confini della sessione di bilancio, ad affrontare gli squilibri strutturali del nostro Welfare.

La legge n. 208 del '99 ha, utilmente, codificato un principio (sostanzialmente violato nella prassi legislativa di numerose sessioni di bilancio negli anni scorsi) in virtù del quale "la legge finanziaria non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio". Il mancato rispetto di questo criterio è stato oggetto di valutazioni critiche nelle relazioni annuali della Corte dei conti; la possibilità di ricorso a norme di delega legislativa è preclusa, a ben vedere, dalla riserva assoluta di legge posta dall'art. 81 anche nella formulazione della Costituzione vigente. Non c'è dubbio che questo principio debba restare fermo nella nuova formulazione dell'articolo 81, tesa a stabilizzare il contenuto tipico del bilancio.

Questo indirizzo istituzionale, pienamente condivisibile, lascia indeterminato il tema degli strumenti di governo dell'economia e della finanza pubblica volti ad affrontare i problemi strutturali e le tendenze di medio periodo, che, pure, caratterizzano l'evoluzione tendenziale della finanza pubblica nel nostro Paese.

La legge n. 208 del '99 cerca di individuare uno strumento ed un percorso orientati verso questi temi strutturali. Abbandonati, all'interno della sessione di bilancio, i "provvedimenti collegati" come strumenti di manovra di *fiscal policy* ("collegati di sessione") la "novella" del '99 introduce una nuova nozione di provvedimento collegato ("collegati ordinamentali") il cui contenuto, legato a disposizioni omogenee per materia, è definito dal DPEF e la cui presentazione in Parlamento dovrebbe avvenire entro il 15 novembre di ogni anno (dopo la finanziaria e durante la sessione autunnale di bilancio). Questi provvedimenti sono caratterizzati da un'incidenza sulle tendenze strutturali di medio periodo dell'entrata e della spesa e dalla possibilità, che ne deriva, di includere norme di delega e innovazioni di carattere organizzativo e procedimentale. E' mancata una disciplina del percorso parlamentare di questi disegni di legge attraverso innovazioni nei regolamenti delle Camere. Posti al di fuori della sessione di bilancio e privi di qualunque tutela di percorso parlamentare "preferenziale" questi disegni di legge non hanno una connotazione loro propria. Resta l'esigenza non soddisfatta di un'opera di razionalizzazione, riforma, innovazione, controllo, su temi determinanti della finanza pubblica, come la previdenza o la sanità che richiedono una correzione degli andamenti strutturali di medio e lungo periodo. La debolezza della soluzione individuata dalla legge n. 208/99 sembra palese. Si può formulare l'ipotesi (ovviamente al di fuori delle proposte qui illustrate di revisione dell'art. 81) di una disciplina, affidata alla riforma della Parte II della Costituzione e ai regolamenti parlamentari, di "sessioni" specialmente dedicate a insiemi di materie (e fra queste la riforma del *Welfare*) sulla base di procedure concertate fra Governo e Parlamento, con la definizione di "corsie preferenziali".

7. Le riforme legislative del 1978 e del 1988 non hanno inciso sulla struttura del bilancio come strumento di allocazione delle risorse e non hanno influenzato il raccordo fra bilancio e attività di governo e amministrativa.

Tra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta il Parlamento ha approvato tre leggi generali di riforma amministrativa (Presidenza del Consiglio, procedimento amministrativo, autonomie locali); il Governo Amato, nel 1992, partendo dall'esigenza di affrontare i temi strutturali della spesa pubblica e dello Stato sociale, ha avviato, con una legge delega, il riordinamento del pubblico impiego, della sanità, della previdenza,

Questo rilevante ciclo di "codificazione" ha immediatamente dovuto misurarsi con la difficoltà di passare dal disegno normativo all'esperienza amministrativa (si può dire che qualche segnale di "movimento" è venuto dal mondo delle autonomie locali, mentre l'amministrazione centrale è apparsa impenetrabile all'innovazione),

Per rimuovere lo stallo il Governo Ciampi (con Cassese alla funzione pubblica) ha impresso un'accelerazione alla riforma amministrativa: introducendo nella legge finanziaria '94 un *corpus* di norme sul modello organizzativo delle amministrazioni centrali e sulla semplificazione dei procedimenti; completando la "privatizzazione" del rapporto d'impiego con le pubbliche amministrazioni; varando una riforma complessiva dei controlli esterni (Corte dei conti) ed interni fondata sulla misurazione e valutazione dei risultati.

Nello stesso arco di tempo (fra il 1988 e il 1994) la vicenda di attuazione della riforma del bilancio si concentrava esclusivamente sui profili relativi alla *fiscal policy*; mentre restava ferma la struttura del bilancio, ancorata alla legge Curti del 1964 e gestita in base a criteri incrementali e meramente contabili dalle burocrazie centrali e di settore.

Sotto il profilo politico-culturale ha grande rilievo l'iniziativa assunta, alla fine degli anni ottanta, per impulso di Nino Andreatta, dalla Commissione bilancio del Senato. Si ponevano, in quella sede, alcune linee di fondo destinate a sfociare, dopo circa un decennio nella legge Ciampi del '97.

All'inizio della XIII legislatura il Governo Prodi individuava, come punto di attacco per il processo di riforma amministrativa, la linea-guida del parallelismo fra razionalizzazione della struttura di bilancio e innovazione dei modelli organizzativi di governo e di amministrazione.

Questo essenziale collegamento è stato assunto come base di partenza per i disegni di legge sulla struttura del bilancio e sulla riforma dell'amministrazione e resta una chiave di lettura fondamentale per l'interpretazione e l'attuazione della legge n. 94 (legge Ciampi) e n. 59 (legge Bassanini 1) pervenute alla definitiva approvazione nel 1997. Nella definizione, in Costituzione, dei connotati della legge di bilancio è utile consolidare questa funzione programmatica. La legge di

bilancio definisce le politiche pubbliche per l'entrata e per la spesa e stabilisce la ripartizione delle risorse per funzioni e centri di responsabilità, con l'indicazione degli obiettivi della gestione e dell'attività amministrativa.

In un ordinamento federale la configurazione del bilancio statale in termini di politiche pubbliche offre un raccordo con l'autonoma gestione delle Regioni e degli enti locali. La valutazione dei risultati raggiunti nei grandi settori delle politiche pubbliche in termini di servizi resi ai cittadini richiede, sia nella fase decisionale che in quella di misurazione dei risultati, una considerazione delle prestazioni finali affidate all'attività amministrativa dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni.

Sembra necessario sottolineare come, in un'area strettamente connessa con quella propria dell'art. 81, la nuova struttura programmatica del bilancio potrebbe utilmente collegarsi all'introduzione, nella Costituzione, di alcuni principi generali sulla pubblica amministrazione.

La distinzione fra "bilancio politico" e "bilancio amministrativo" dovrebbe essere correlato all'introduzione di una regola costituzionale sulla separazione fra "politica" e "amministrazione". Il progetto di legge costituzionale per la revisione della parte seconda della Costituzione approvato dalla Commissione bicamerale nel novembre 1997 (XIII legislatura, atto Camera n. 3931-A; atto Senato n. 2583-A) stabiliva, all'art. 106 comma primo il seguente principio: "Le pubbliche amministrazioni operano nell'interesse dei cittadini, secondo principi di imparzialità, ragionevolezza e trasparenza: Sono distinte degli organi di direzione politica, che ne determinano gli indirizzi e i programmi e ne verificano i risultati".