

PRIME RIFLESSIONI SUL DISEGNO DI LEGGE DI RIFORMA DELLA LEGGE DI CONTABILITA' E FINANZA PUBBLICA APPROVATO DALLA COMMISSIONE BILANCIO DEL SENATO

di Daria Perrotta

SOMMARIO: 1.- Premessa; 2.- La nuova configurazione degli strumenti della programmazione finanziaria: la semplificazione e la razionalizzazione delle relazioni "a contenuto economico"; 2.1.- La Decisione di finanza pubblica; 2.2.- Il ruolo dei collegati "fuori sessione"; 2.2.- La legge di stabilità; 3.- Verso la stabilizzazione della "flessibilità" di bilancio; 4.- La nuova classificazione delle spese iscritte in bilancio; 5.- Osservazioni conclusive.

1. Premessa

Il 27 maggio 2009 è stato approvato dalla Commissione Programmazione economica, bilancio del Senato e trasmesso all'Assemblea il testo del disegno di legge di riforma dell'ordinamento contabile (Atto Senato n. 1397).

Il testo originario, nel suo impianto assai ambizioso¹, ha subito numerose modifiche. Nelle pagine che seguono saranno esaminate solo alcune parti del disegno di legge, così come risultante dall'esame svolto in sede referente in Commissione, e in particolare quelle volte a modificare la configurazione del ciclo della programmazione finanziaria, come prevista a legislazione vigente, e quelle relative al procedimento di formazione e alla struttura del bilancio.

Con riferimento a tali aspetti, si osserva preliminarmente che il disegno di legge, nel ridisegnare il contenuto degli strumenti del ciclo di bilancio, così come già avvenuto nelle precedenti riforme della legge di contabilità, ha tratto spunto soprattutto dalle prassi adottate dal Parlamento e dal Governo negli ultimi anni.

¹ L'aggettivo "ambizioso" con riferimento al progetto di riforma in esame è utilizzato anche da Giuseppe Pisauro in "Verso un nuovo processo di bilancio" del 24 aprile 2009 su <http://lavoce.info/articoli/pagina1001076.html>.

2. La nuova configurazione degli strumenti della programmazione finanziaria: la semplificazione e la razionalizzazione delle relazioni "a contenuto economico"

Il disegno di legge in commento si propone l'obiettivo di semplificare e razionalizzare la geometria degli strumenti che compongono il ciclo della programmazione di bilancio². Infatti, proseguendo lungo il sentiero del cambiamento già tracciato a legislazione vigente, il disegno di legge dispone, seppure indirettamente, l'ulteriore accorpamento di alcuni documenti previsti dalla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

Se dal 2007, senza modificare l'impianto della legge di contabilità, il Governo ha accorpato nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica la Relazione sulla stima del fabbisogno dei conti pubblici e quella sull'aggiornamento dell'andamento dell'economia³, il disegno di legge va oltre, in quanto non si limita a confermare la scelta adottata negli ultimi anni⁴, ma prevede anche la scomparsa della Relazione previsionale programmatica⁵, il cui contenuto viene trasfuso, in larga parte, nella Decisione di finanza pubblica (*ex* Documento di programmazione economico-finanziaria), e, in parte, nella nota tecnico-illustrativa da inviare alle Camere con il disegno di legge di stabilità (*ex* legge finanziaria)⁶.

La semplificazione degli strumenti che compongono il ciclo di bilancio che ha interessato, in particolare, le relazioni con contenuto "economico", ha tradotto in norma una trasformazione che, nei rapporti reali, era già da tempo avvenuta.

² Per un'ampia ricostruzione dell'evoluzione della geometria del ciclo di bilancio si veda Guido Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, CEDAM, 2007, pagg. 212 s..

³ Le suddette due relazioni ai sensi dell'articolo 30, comma 1, legge 8 agosto 1978, n. 468 devono essere presentate entro il mese di febbraio. L'esistenza delle due relazioni era riconducibile all'esistenza di un Ministro del tesoro e di un Ministro del bilancio e della programmazione economica, ai quali facevano capo due strutture organizzative distinte. Con la loro unificazione disposta dall'articolo 7 della legge n. 94 del 1997 e realizzata con il decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430 le suddette strutture sono state ricondotte ad un'unica responsabilità.

⁴ Tale Relazione, non più definita unificata, è disciplinata dall'articolo 11 del testo dell'atto Senato n.1397-A.

⁵ La soppressione della Relazione previsionale e programmatica, la quale doveva essere presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze al Parlamento ogni anno entro il mese di settembre, ai sensi dell'articolo unico della legge 21 agosto 1949, n. 639, è disposta dall'articolo 10, comma 8, del testo dell'atto Senato n.1397-A.

⁶ In tal caso si fa riferimento all'allegato alla Relazione previsionale e programmatica denominata Relazioni delle amministrazioni interessate sulle leggi pluriennali di spesa e quadro riassuntivo delle leggi di spesa a carattere pluriennale (negli ultimi due anni tale allegato è classificato tra quelli stampati dalla Camera con la seguente numerazione Doc. XIII, n.1-*bis* e 2-*bis*). Negli ultimi due anni questi allegati sono stati presentati alcuni mesi dopo la Relazione alla quale si riferiscono e più precisamente il 15 gennaio 2007 e il 31 gennaio 2008.

Negli ultimi anni, il dibattito parlamentare e il confronto degli organi dei due rami del Parlamento con il Ministro dell'economia e delle finanze sullo stato della finanza pubblica si è concentrato solo su alcuni dei documenti "economici" previsti a legislazione vigente e, in particolare, sulla Relazione unificata e sul Documento di programmazione economico-finanziaria.

La semplificazione proposta può, quindi, essere accolta con favore, con il solo monito di vigilare affinché dall'unificazione dei differenti documenti non derivi la perdita di dati ed elementi informativi precedentemente contenuti negli stessi.

In altri termini la razionalizzazione degli strumenti non deve essere realizzata a scapito della loro chiarezza ed esaustività.

2.1. La Decisione di finanza pubblica

Sempre con riferimento alla nuova configurazione degli strumenti di bilancio e, in particolare, con riguardo alle scadenze temporali previste dal disegno di legge, si rileva come le stesse siano state per lo più posticipate nella seconda parte dell'anno solare⁷. Dallo slittamento all'autunno della presentazione e dell'esame della Decisione di finanza pubblica⁸ (ex Documento di programmazione economico-finanziaria), potrebbero, tuttavia, derivare alcuni profili problematici di carattere pratico. In particolare si rileva che il disegno di legge ha, allo stesso tempo, posticipato la presentazione della Decisione al 20 settembre e notevolmente irrobustito il suo contenuto, facendo confluire nel medesimo sia le relazioni programmatiche per ciascuna missione di spesa, che le relazioni sullo stato di attuazione delle leggi pluriennali di spesa (prima contenute in un apposito allegato alla Relazione previsionale e programmatica). In queste ultime il Ministro competente valuta, per le leggi in scadenza, l'eventuale permanenza delle ragioni per le quali le stesse sono state adottate, anche al fine di prevedere nella legge finanziaria il loro rifinanziamento.

Tuttavia a causa della ristrettezza dei tempi derivante delle scadenze fissate dal disegno di legge per la presentazione degli strumenti del ciclo di bilancio, le eventuali valutazioni sul contenuto della Decisione formulate dal Parlamento e formalizzate attraverso le risoluzioni approvative della Decisione stessa (ad esempio con riferimento agli stanziamenti complessivi delle missioni, o

⁷ A tale proposito, l'articolo 7 dell'atto Senato n. 1397-A definisce gli strumenti della programmazione. Tra questi vi sono la Relazione sull'economia e la finanza pubblica da presentare entro il 15 aprile, la Decisione di finanza pubblica da presentare entro il 20 settembre, il disegno di legge di stabilità e di bilancio da presentare entro il 15 ottobre, i provvedimenti collegati alla legge di stabilità da presentare entro il 15 novembre.

⁸ La decisione di finanza pubblica è disciplinata dall'articolo 9 dell'atto Senato n. 1397-A.

all'eventuale rifinanziamento e definanziamento delle leggi di spesa pluriennali) non potrebbero essere prese in considerazione dal Governo in sede di predisposizione dei disegni di legge di bilancio e finanziaria.

La data di approvazione delle risoluzioni alla Decisione potrebbe, infatti, coincidere, se non addirittura essere successiva a quella di presentazione alle Camere dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, stabilita dal disegno di legge in esame al 15 ottobre. Sulla base dei regolamenti parlamentari, infatti, l'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria (ora Decisione) deve essere iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea non oltre trenta giorni dall'assegnazione alle Commissioni (articolo 118-*bis*, comma 2, del Regolamento della Camera e articolo 125-*bis* del Regolamento del Senato) e il suo esame deve concludersi entro il termine massimo di tre giorni (articolo 118-*bis*, comma 2, del Regolamento della Camera).

In conclusione, se da un lato la posticipazione, rispetto alla legislazione vigente, del termine di presentazione della Decisione in materia di finanza pubblica è volta a garantire che le informazioni in essa contenute siano il più possibile aggiornate e "robuste", senza dover ricorrere, come frequentemente si è fatto negli ultimi anni⁹, alla presentazione di una Nota di aggiornamento, dall'altro rischia di non consentire al Parlamento di incidere sul contenuto originario dei disegni di legge di bilancio e finanziaria. A tale proposito, non possono trascurarsi le maggiori difficoltà che il Parlamento potrebbe incontrare nel tentativo di inserire durante l'esame parlamentare dei disegni di legge di bilancio e finanziaria le richieste formalizzate nelle risoluzioni.

2.2 Il ruolo dei collegati "fuori sessione"

Un altro importante aspetto del testo della riforma della legge di contabilità come modificato durante l'esame in sede referente presso la Commissione bilancio del Senato riguarda lo strumento dei "collegati".

Se per questi provvedimenti rimane immutato il termine di presentazione alle Camere, fissato al 15 novembre, gli stessi non sono più annoverati tra gli strumenti che compongono la manovra di finanza pubblica.

Sempre a tale proposito, nella relazione allegata all'Atto Senato n. 1397-A, si legge che l'eliminazione degli interventi per lo sviluppo dal contenuto proprio della legge finanziaria è stata prevista allo scopo di inserire tali misure in appositi provvedimenti collegati alla finanziaria.

⁹ Nel corso della XIV legislatura la Nota di aggiornamento è stata, infatti, presentata nel 2001, nel 2002 e nel 2003. Nel corso della XV legislatura la suddetta Nota è stata presentata nel 2006 e nel 2007.

La scelta della Commissione bilancio del Senato è, quindi, quella di prevedere esclusivamente l'ipotesi di collegati cosiddetti "fuori sessione"¹⁰.

Tale scelta può essere stata compiuta anche al fine di evitare l'ipotesi, che si è frequentemente verificata negli ultimi anni¹¹, di provvedimenti d'urgenza, definiti "collegati" di sessione, presentati poco prima o contemporaneamente alla legge finanziaria e che ne hanno, in tutto o in parte, assorbito il contenuto¹² e che sono stati, talora, anche inclusi nel prospetto di copertura della stessa¹³.

Pur ritenendo che la presentazione di "collegati di sessione" potrebbe rendere ancora più fluido e poco chiaro il contenuto proprio degli stessi rispetto al disegno di legge finanziaria, non può, tuttavia, non tenersi conto del fatto che negli ultimi anni, se si esclude il caso dei decreti-legge, l'approvazione definitiva dei disegni di legge collegati ha richiesto una lunga gestazione¹⁴.

Nonostante le alterne fortune avute dai suddetti disegni di legge, si ritiene, che, qualora opportunamente disciplinati, essi costituiscano ancora oggi uno strumento dal cui utilizzo potrebbero derivare innumerevoli vantaggi. Questi possono essere sinteticamente riassunti nella razionalizzazione, per materie

¹⁰ Nella Relazione allegata all'atto Senato n. 1397-A, si legge "il provvedimento collegato classico è da considerarsi fuori sessione, tant'è che ne è rimasto il termine di presentazione al 15 novembre, proprio per rendere plasticamente la non concorrenza degli effetti di tali provvedimenti ai fini della definizione dei saldi."

¹¹ Sono stati dichiarati collegati i seguenti decreti-legge: nella sessione per il 2007 il decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262; nella sessione per il 2008 il decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159; nella sessione per il 2009 i decreti-legge 22 giugno 2008, n. 112 e 29 novembre 2008, n. 185.

¹² A tale proposito si veda il decreto-legge n. 112 del 2008 che ha anticipato la manovra annuale di bilancio. Con riferimento all'evoluzione delle procedure di bilancio si veda Raffaele Perna *"La rivoluzione silenziosa delle procedure di bilancio"*, in *Rassegna Parlamentare* n. 4 del 2008, pagg. 897 s.

¹³ Lo stretto legame esistente tra decreti-legge collegati di sessione e disegno di legge finanziaria emerge con maggiore chiarezza quando gli effetti finanziari positivi derivanti dal decreto-legge sono utilizzati per la copertura degli oneri di parte corrente della legge finanziaria. In merito a tale eventualità si veda il prospetto di copertura della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007).

¹⁴ A tale proposito, si ricorda che nella XV legislatura, se si escludono i decreti-legge, è stato approvato un solo disegno di legge collegato. In particolare, con riferimento alla sessione per il 2007 sono stati, inizialmente, dichiarati collegati, oltre al decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, sei disegni di legge dei quali nessuno è stato approvato in via definitiva. Con lettera del Ministro per i rapporti con il Parlamento, in data 15 novembre 2006, si è proceduto a "scollegare" quattro dei suddetti disegni di legge. Con riferimento alla sessione di bilancio per il 2008 sono stati dichiarati collegati oltre al decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, cinque disegni di legge, dei quali solo uno è stato definitivamente approvato (legge n. 247 del 2007 in materia di lavoro e previdenza). Nella XVI legislatura si sta verificando una leggera inversione di tendenza. Infatti nella sessione per il 2009, oltre ai decreti-legge n. 112 e n. 185 del 2008, sono stati dichiarati collegati cinque disegni di legge e di questi tre sono stati definitivamente approvati (legge n. 15 del 2009 in materia di lavoro pubblico ed efficacia ed efficienza delle amministrazioni pubbliche e legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo e il disegno di legge Atto Senato n.1082-B (non ancora pubblicato) in materia sviluppo economico, semplificazione, competitività e processo civile).

omogenee, dell'esame nelle Commissioni e nelle Assemblee parlamentari di provvedimenti legislativi, recanti anche norme di carattere ordinamentale, e nella più attenta valutazione delle priorità della spesa pubblica. Tali priorità, infatti, sarebbero anche il frutto di una più ponderata riflessione sulle modifiche necessarie per migliorare il funzionamento dell'ordinamento delle pubbliche amministrazioni e dei settori produttivi; riflessione basata sia sul dibattito svolto durante l'esame della Decisione e dei disegni di legge di bilancio e finanziaria, sia sul complesso degli stanziamenti assegnati dai suddetti disegni di legge alle diverse missioni e ai relativi programmi.

Il raggiungimento di tali obiettivi non può, però, prescindere da una più precisa regolamentazione di tale strumento e, in particolare, dalla previsione di un termine non solo per la loro presentazione, ma anche per la loro approvazione definitiva, che dovrebbe avvenire, comunque, prima dell'inizio della nuova sessione di bilancio. Inoltre, anche al fine di evitare che gli stessi possano incidere negativamente sugli equilibri finanziari definiti durante la sessione di bilancio, si potrebbe prevedere che le risorse necessarie alla loro attuazione siano individuate nella stessa legge di stabilità. Alla luce di tali considerazioni, sembrerebbe opportuno inserire nel testo del disegno di legge una specifica disposizione che disciplini i disegni di legge collegati¹⁵.

2.3 La legge di stabilità

Con riferimento alla legge di stabilità (*ex* legge finanziaria), si sottolinea con favore l'esplicita previsione, contenuta nel disegno di legge, del carattere triennale della manovra di finanza pubblica¹⁶. Tale previsione, che traduce in norma l'esperienza dell'ultimo anno, accolta con favore anche dalla Corte dei conti, sembra assolutamente funzionale al perseguimento dell'obiettivo di una più efficace programmazione della spesa. In coerenza con il nuovo arco temporale di riferimento della legge finanziaria, come si evince anche dalla relazione illustrativa

¹⁵ Il testo dell'atto Senato n. 1397-A fa riferimento ai collegati solo all'articolo 7, comma 2, lettera *e*) nel quale fissa il termine per la loro presentazione al 15 novembre, e all'articolo 9, comma 2, lettera *h*) che, nel definire il contenuto della Decisione di finanza pubblica, prevede che la stessa indichi "eventuali provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica ciascuno dei quali reca disposizioni omogenee per materia". In altri termini il testo in esame non chiarisce la natura e l'oggetto di tali provvedimenti. In merito all'indeterminatezza di questa categoria di provvedimenti legislativi lasciati indefiniti dallo stesso legislatore si veda Nicola Lupo, *Costituzione e bilancio*, LUISS 2007, pagg. 114 s.

¹⁶ Al riguardo, si veda l'articolo 10, comma 1, dell'Atto Senato n. 1397-A

allegata all'atto Senato n. 1397-A, si prevede che anche il disegno di legge di bilancio sia formulato con riferimento al triennio di riferimento¹⁷.

Quanto, invece, al perimetro assegnato dal disegno di legge al contenuto alla legge di stabilità, si osserva che il testo approvato dalla Commissione bilancio del Senato¹⁸ sembra attestarsi su quello definito in via sperimentale nell'anno 2009¹⁹, assai più ristretto rispetto a quello riconosciuto dall'attuale normativa contabile. Questa, infatti, 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"²⁰.

La scelta del Senato di una finanziaria "snella", appare assolutamente condivisibile, qualora non si traduca in realtà, come è avvenuto negli ultimi anni, nella sostituzione della legge finanziaria con decreti-legge adottati, poco prima o contemporaneamente, alla sessione di bilancio e purché si accompagni al potenziamento dei collegati, e a tal fine si ribadisce l'opportunità di prevedere,

¹⁷ Tuttavia, si ricorda che ai sensi dell'articolo 21, comma 7, dell'atto Senato n. 1397-A solo l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare e l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare nell'anno in cui il bilancio si riferisce costituiscono, rispettivamente, i limiti per le autorizzazioni di impegno e di pagamento le previsioni delle entrate che. Inoltre, ai sensi dell'articolo 22 del suddetto Atto, il bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate e ad eseguire le spese ivi contemplate ed è aggiornato annualmente.

¹⁸ A tale proposito, si segnala, tra le modifiche apportate durante l'esame in sede referente al Senato, l'esplicita previsione conforme al contenuto nella legge n. 468 del 1978, che le norme che comportano aumenti di entrata e riduzioni di spesa non devono avere carattere ordinamentale o organizzatorio salvo che si caratterizzino per un rilevante miglioramento dei saldi.

¹⁹ A tale proposito si veda l'articolo 1, comma 1-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133: "In via sperimentale, la legge finanziaria per l'anno 2009 contiene esclusivamente disposizioni strettamente attinenti al suo contenuto tipico con l'esclusione di disposizioni finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia nonché di carattere ordinamentale, microsettoriale e localistico. Il riferimento a tale disposizione è contenuto anche nella relazione allegata all'Atto Senato n. 1397-A.

²⁰ Articolo 11, comma 3, lettera i-ter) della legge n. 468 del 1978. In merito alla difficoltà mostrate, nell'applicazione concreta dei limiti di contenuto recanti una componente interpretativa previste dalla legge di contabilità si veda Paolo De Ioanna e Chiara Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, Il Mulino, 2008, pag. 217: "Per gli aspetti che richiedono una componente interpretativa, invece, la mancata delimitazione dei significati ha lasciato la strada aperta ad opzioni ampie di contenuto (...). Con riferimento al divieto di contenere disposizioni ordinamentali ad esempio non è mai stata proposta una definizione delle categorie che consentisse, anche attraverso casi esemplificativi, di rispettare le prescrizioni di contenuto. Analoghe difficoltà emergono per la qualificazione (...) delle misure di carattere microsettoriale e localistico, in cui l'applicazione del fermo buon senso non può naturalmente essere argine ad una pressione che deriva da ciò che la letteratura ha sempre individuato come una delle variabili di massimizzazione dell'utilità dei decisori."

esplicitamente, nel testo del disegno di legge una norma che disciplini tale strumento.

Nel delineare il contenuto proprio di una legge di stabilità “snella”, non può non procedersi ad un riesame del contenuto delle tabelle alla stessa allegate. La finalità delle tabelle sarà, principalmente, quella di individuare gli stanziamenti complessivi da assegnare alle differenti missioni e ai relativi programmi, anche alla luce delle valutazioni raccolte in merito al raggiungimento degli obiettivi agli stessi attribuiti. A tale proposito, si rileva che il testo del disegno di legge come modificato durante l’esame parlamentare prevede la sostituzione delle attuali sei tabelle che corredano la legge finanziaria²¹ con tre tabelle²² nelle quali per ogni missione ed ogni programma siano indicate le autorizzazioni legislative di spesa determinate, ridotte e rimodulate.

Non appaiono chiare le ragioni per le quali si è scelto di unificare alcune delle tabelle già previste a legislazione vigente, ma qualora queste siano riconducibili all’esigenza di consentire la verifica dell’effettiva consistenza delle variazioni, rispetto agli anni precedenti, degli stanziamenti dei programmi e delle missioni di spesa, non sembra che la stessa possa essere in tal modo efficacemente soddisfatta, dal momento che l’ammontare complessivo degli stanziamenti delle missioni e dei programmi potrebbe essere ulteriormente modificato in forza della facoltà riconosciuta ai ministri di proporre, in sede di predisposizione del progetto di legge di bilancio²³, variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie dei programmi appartenenti ad una stessa missione, anche con riferimento agli stanziamenti iscritti in bilancio sulla base di esplicite autorizzazioni legislative di spesa²⁴. Tale previsione introduce quindi nella legge di contabilità, in via permanente, la norma di flessibilità di bilancio introdotta, in via sperimentale per l’anno 2009, ai sensi dall’articolo 60, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112.

La creazione di un’unica tabella potrebbe, inoltre, ridurre la chiarezza e rendere più complessa l’elaborazione di criteri di emendabilità della legge di stabilità.

Alla luce delle suddette osservazioni, pur valutandosi con favore la revisione del contenuto delle tabelle da allegare alla legge di stabilità, si riterrebbe opportuno continuare a prevedere ancora una loro differenziazione sulla base delle finalità

²¹ Ai sensi dell’articolo 11, comma 3, lettere c), d), e), f), e g) dalla legge 5 agosto 1978, n. 468.

²² In realtà il testo della disposizione oltre alle tabelle dei Fondi speciali (A e B) prevede l’unificazione delle tabelle D, E e F, non è chiaro se nella predetta tabella confluisca anche la C.

²³ Si veda l’articolo 21, comma 11 e l’articolo 23, comma 1, dell’atto Senato n. 1397-A

²⁴ In tal caso, infatti, la norma prevede che sia allegato a ciascun stato di previsione del bilancio un elenco delle stesse e delle relative variazioni.

(rideterminazione, rifinanziamento, definanziamento, rimodulazione delle autorizzazioni legislative di spesa previste a legislazione vigente).

3. Verso la stabilizzazione della "flessibilità" di bilancio

Il testo del disegno di legge prevede, inoltre, l'introduzione in via permanente di una norma di flessibilità della gestione delle risorse iscritte in bilancio. Tale disposizione evoca, in larga parte, quella già attuata in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio per il 2009. Sull'attuale formulazione della disposizione, può esprimersi qualche perplessità, soprattutto con riferimento al rispetto del principio, sancito costituzionalmente, del carattere solo formale della legge di bilancio.

Infatti, se da un lato, si valuta positivamente la previsione di un'esplicita norma di flessibilità, dall'altro si ritiene necessario conciliare tale esigenza con il dettato dell'articolo 81 della Costituzione.

Al fine di conciliare le esigenze di flessibilità nella gestione delle risorse con il rispetto delle prerogative parlamentari e del dettato costituzionale, potrebbe, quindi, consentirsi al Governo di modificare gli stanziamenti di bilancio classificati come rimodulabili, ma qualora questi siano iscritti in bilancio in forza di esplicite autorizzazioni di spesa (e siano, quindi, classificati come fattori legislativi²⁵), si potrebbe prevedere che tali rimodulazioni siano indicate, non in un elenco conoscitivo allegato al disegno di legge bilancio, come previsto dal disegno di legge²⁶, ma in una specifica tabella della legge di stabilità. A tale scopo nella ridefinizione del contenuto delle tabelle della legge di stabilità potrebbe prevedersi l'introduzione di una tabella analoga, ma di segno opposto a quella attualmente prevista dall'articolo 11, comma 3, lettera e), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, la quale reca le riduzioni, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di autorizzazioni legislative di spesa (cosiddetta tabella E).

Alla luce delle osservazioni formulate nel presente paragrafo, si ritiene, invece, più problematico estendere la norma di flessibilità anche al disegno di legge di assestamento come previsto dal disegno di legge in esame²⁷.

²⁵ Ai sensi dell'articolo 21, comma 6, dell'atto Senato n. 1397-A per fattori legislativi si intendono "le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio".

²⁶ Si veda l'articolo 21, comma 11, terzo e quarto periodo, dell'atto Senato n. 1397-A.

²⁷ Si veda l'articolo 33, comma 3, dell'atto Senato n. 1397-A. Anche in considerazione della natura del disegno di legge di assestamento, qualora le rimodulazioni abbiano ad oggetto spese qualificate come fattore

4. La nuova classificazione delle spese iscritte in bilancio

Le osservazioni formulate in merito alla flessibilità del bilancio, offrono, inoltre, uno spunto di riflessione anche sulle disposizioni previste dal testo del disegno di legge in commento relativamente alla nuova classificazione delle spese da iscrivere in bilancio.

A tale proposito, pur apprezzando gli sforzi compiuti durante l'esame disegno di legge nella Commissione bilancio del Senato, non può ritenersi, sotto il profilo della chiarezza e dell'efficacia, ancora soddisfacente né la terminologia utilizzata, né tanto meno la classificazione prevista per le spese da iscrivere in bilancio²⁸.

Il testo in commento prevede, infatti, che le spese siano classificate in due tipologie: non rimodulabili e rimodulabili. Queste a loro volta sono suddivise in due categorie: oneri inderogabili, adeguamento al fabbisogno (due tipologie) e fattore legislativo.

A tale proposito, si rileva che, sotto il profilo della chiarezza, la terminologia utilizzata non appare soddisfacente in quanto vengono utilizzati gli stessi termini (ad esempio adeguamento al fabbisogno) per indicare spese diverse e classificate, sia come rimodulabili, che come non rimodulabili.

Così come, sotto il profilo dell'eshaustività, la definizione delle spese di fattore legislativo come le spese "autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato come limite massimo di spesa", non appare completa, dal momento che vi sono spese che, seppure riconducibili a limiti di spesa, possono avere una natura di carattere obbligatorio (si pensi alle norme che autorizzano l'assunzione di personale e che sono formulate, sulla base dei dati forniti dalla relazione tecnica, come limiti di spesa. Tali spese, infatti, saranno iscritte in bilancio come spese di stipendi, privilegiando la natura della spesa più che la formulazione della norma).

Appare, quindi, opportuno definire meglio il contenuto delle differenti tipologie di spesa e acquisire l'impegno del Governo, ad esempio con un ordine del

legislativo, queste potrebbero essere, effettivamente, adottate solo prevedendo un'esplicita norma nello stesso articolato del disegno di legge di assestamento.

²⁸ A tale proposito nella relazione allegata al testo dell'atto Senato n. 1397-A, si legge che una delle questioni che si possono ancora affrontare durante l'esame in Assemblea vi è il "complicato rapporto tra la bipartizione della spesa tra modulabile e non rimodulabile da un lato con, dall'altro, le complesse categorie che inquadrano il rapporto tra leggi sostanziali e legge di bilancio."

giorno, a riclassificare, sulla base delle suddette tipologie, tutti i capitoli di bilancio e a prevedere che ad ogni capitolo corrisponda una sola tipologia di spesa.

Tali accorgimenti appaiono necessari anche al fine di evitare, come accaduto per il disegno di legge di bilancio per il 2009, che capitoli aventi la medesima natura siano classificati in modo diverso. A tale proposito, si ricorda, infatti, nel bilancio per l'anno 2009, dove per la prima volta è stata introdotta la ripartizione tra spese modulabili e non rimodulabili, non sempre si era proceduto in maniera coerente; basti pensare che i capitoli relativi alle autorizzazioni legislative di spesa rideterminate dalla tabella C allegata alla legge finanziaria, non sempre nel bilancio 2009 sono stati qualificati tutti come spese rimodulabili²⁹.

Un'ultima considerazione, infine, può essere formulata con riferimento ai poteri di emendabilità da riconoscere al Parlamento³⁰. Il disegno di legge in commento prevede che la nuova unità di voto non sia più l'unità previsionale di base o il macroaggregato, bensì il programma. Mentre il programma rappresenta un aggregato omogeneo di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero, allo scopo di perseguire obiettivi ben definiti nell'ambito delle sue finalità istituzionali³¹, il macroaggregato evidenzia le diverse tipologie di spesa che possono essere attribuite a ciascuno dei suddetti programmi. La scelta, quindi, di innalzare l'unità di voto al programma è legata alla volontà di consentire alla decisione politica di influenzare con il proprio voto la scelta dell'impiego delle risorse tra scopi alternativi, ma di non toccare livelli di dettaglio eccessivo che potrebbero, comunque, rendere troppo rigido il bilancio³².

Alla luce di tali elementi e ferma rimanendo la necessità di porsi come obiettivo la presentazione di emendamenti per lo più riferiti a macro-questioni, anziché a interventi di carattere microsettoriale, si ritiene che sia comunque utile, in una prima fase, soprattutto con riferimento ad alcuni programmi in cui le spese connesse ad esplicite autorizzazioni di spesa siano di entità rilevante, consentire ai

²⁹ A tale proposito si osserva che, nella ripartizione in capitoli prevista dal disegno di legge di bilancio, in bilancio dei 167 capitoli di cui era prevista la rideterminazione ai sensi della tabella C allegata alla legge 22 dicembre 2008, n. 203, 113 erano classificati come rimodulabili e 54 come non rimodulabili.

³⁰ In merito ai profili di emendabilità dei documenti di bilancio e al coinvolgimento delle Assemblee elettive nella codeterminazione dell'indirizzo politico economico si veda *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, cit., pagg. 208 s..

³¹ Tale definizione si rinviene nella *Nota introduttiva alla lettura del bilancio dello Stato per missioni e programmi* a cura del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (ottobre 2007).

³² In merito all'adozione di modelli di approvazione di bilancio basati su procedure *top-down* che valorizzano la responsabilizzazione dei ministeri di spesa e nei quali le commissioni finanziarie definiscono il quadro complessivo di sostenibilità finanziaria, mentre le commissioni di settore decidono l'allocazione nell'ambito delle proprie dotazioni si veda *La decisione di bilancio in Italia*, cit., pagg. 206-207 e pagg. 210 s..

parlamentari di poter meglio dettagliare anche solo a scopi conoscitivi le proposte emendative indicando anche il macroaggregato al quale intendono fare riferimento.

Da ultimo, al fine di dotare anche il Parlamento, durante l'esame del disegno di legge di bilancio, di un potere di rimodulazione degli stanziamenti che risulti speculare³³ a quello riconosciuto al Governo in sede di predisposizione del suddetto progetto di legge, si potrebbe valutare l'opportunità di reintrodurre un vecchio istituto, quello degli emendamenti "a scavalco", assegnando allo stesso nuove finalità.

Nel passato, infatti, tali proposte emendative erano utilizzate al fine di superare la difficoltà di reperire risorse per la copertura degli oneri connessi all'introduzione di nuove disposizioni nel disegno di legge finanziaria. Tali proposte erano giudicate ammissibili, nella parte compensativa, quando prevedevano o la riduzione di fondi iscritti in bilancio non in forza di autorizzazioni legislative di spesa di carattere sostanziale o l'utilizzo di risorse connesse a spese di acquisizione di beni e servizi, qualora tale impiego non recasse pregiudizio al corretto funzionamento delle amministrazioni³⁴.

Oggi, anche alla luce di una più efficace e completa classificazione delle spese iscritte in bilancio, tale tipologia di proposte emendative potrebbe essere reintrodotta con nuove finalità, quali: rafforzare il contenuto e, in prospettiva, il ruolo del disegno di legge di bilancio stesso, e consentire, anche in sede parlamentare, l'esercizio della flessibilità in conformità ai principi costituzionali sanciti dall'articolo 81 della Costituzione.

³³ A tale proposito potrebbe anche valutarsi l'opportunità, per le proposte emendative parlamentari, di non prevedere il limite, previsto per le proposte governative in sede di predisposizione del progetto del bilancio, in base al quale le rimodulazioni possono essere effettuate solo tra programmi appartenenti alla stessa missione.

³⁴ In merito ai profili di ammissibilità degli emendamenti a scavalco si vedano le dichiarazioni del Presidente della commissione bilancio, tesoro e programmazione pubblicate nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni del 16 ottobre 1996: " Per quanto riguarda gli emendamenti ai capitoli concernenti spese discrezionali (...), la riduzione di tale tipo di spese non può ritenersi una forma di compensazione idonea per variazioni di spesa e di entrata di tipo legislativo, adottate cioè mediante la legge finanziaria o il provvedimento collegato. In passato, infatti, queste compensazioni si sono risolte in un aumento complessivo della spesa di bilancio, in quanto lo stanziamento dei capitoli ridotti è stato reintegrato con l'assestamento o coi bilancio successivi. Pertanto i capitoli di spesa discrezionali determinati sulla base del fabbisogno possono offrire compensazioni corrette solo all'interno del bilancio verso capitoli di analoga natura. Si fa peraltro eccezione per quei capitoli di spesa in tema di investimento per i quali non vi è legislazione di spesa, come sono tradizionalmente i capitoli della spesa militare e taluni residui capitoli di lavori pubblici. Sono pertanto possibili emendamenti compensativi verso la finanziaria o il collegato che utilizzino a copertura i capitoli di spese discrezionali appena descritti. Gli emendamenti a scavalco concernenti altri capitoli per acquisizioni di beni e servizi saranno quindi dichiarati inammissibili ove non si dimostri che la misura della decurtazione utilizzata per compensare gli oneri sia ancora compatibile con le esigenze di funzionamento delle amministrazioni."

Proprio alla luce della nuova classificazione degli stanziamenti iscritti in bilancio e al fine di contemperare la nuova ripartizione dei capitoli nelle categorie di spese non rimodulabili e rimodulabili con la cornice costituzionale vigente, il potere di emendabilità del disegno di legge di bilancio potrà riguardare solo queste ultime, a loro volta riconducibili a due categorie: quella dei fattori legislativi e quella dell'adeguamento al fabbisogno a carattere discrezionale.

Nel caso in cui, quindi, si riterrà opportuno modificare le prime, occorrerà utilizzare le tabelle della legge finanziaria, nel caso in cui oggetto di modifica saranno le seconde, potrà incidere anche solo sul disegno di legge di bilancio.

A titolo esemplificativo, quindi, qualora, la proposta emendativa sia volta ad incrementare gli stanziamenti di una spesa classificata come fattore legislativo, utilizzando a copertura spese riconducibili alla categoria di fabbisogno discrezionale, questa dovrebbe essere riferita, nella parte dispositiva, al disegno di legge finanziaria e, nella parte di copertura, al disegno di legge di bilancio.

5. Osservazioni conclusive

L'ampio respiro delle modifiche previste dal disegno di legge e le innumerevoli correlazioni sia con le incognite delle più volte preannunciate riforme istituzionali, che con il percorso appena avviato della riforma del federalismo fiscale, rendono difficile un'efficace valutazione della portata delle novità in esso contenute e ogni possibilità di prevedere il successo reale che le stesse potranno ottenere nella loro attuazione. Tuttavia, le modalità con le quali si sono svolte le ultime sessioni di bilancio, la necessità di contenere il disavanzo pubblico, la sempre maggiore scarsità di risorse pubbliche, e la conseguente necessità di valutare l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica rendono impellente un'esplicita modifica della normativa contabile vigente che, partendo dall'esperienza reale degli ultimi anni, non si limiti a tradurla in norma, ma ad innovarla e migliorarla anche al fine di salvaguardare le prerogative del Parlamento. E' auspicabile su tali modifiche, aventi ad oggetto regole e non solo contenuti, un consenso parlamentare il più ampio possibile.

Un ultimo monito può essere formulato in merito alla necessità che la ridefinizione del ciclo di bilancio sia la più chiara ed esaustiva possibile. Ci si trova, infatti, davanti ad un bivio: continuare a prevedere una manovra finanziaria composta da una molteplicità di strumenti o ricondurla ad un unico atto quale la legge di bilancio. Nel primo caso, appare necessario definire in maniera rigida il perimetro di ogni singolo strumento che compone la manovra; tali strumenti, quindi, dovranno essere ridisegnati al fine di divenire realmente efficaci ed evitare

che, come avvenuto negli ultimi anni, siano utilizzati indifferentemente e indistintamente o, addirittura, siano sostituiti da altri non previsti dalla normativa contabile vigente ma ritenuti, sulla base della stretta contingenza, più efficienti. Nel secondo caso, invece, riconoscendo alla legge di bilancio la funzione di vero e proprio strumento di politica economica e finanziaria³⁵ occorrerebbe modificare non solo la legge di contabilità, ma anche l'articolo 81, terzo comma della Costituzione, che prevede che "con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi o nuove spese". Infine, indipendentemente dalla scelta che sarà adottata in merito alla nuova configurazione della manovra finanziaria, occorrerà comunque riflettere sul ruolo da assegnare al Parlamento non solo nella fase di approvazione del bilancio, ma anche in quelle a questa successiva. In questo ultimo caso sarà necessario non solo rafforzare la procedura parlamentare di verifica e approvazione del rendiconto, e, in tal senso appare utile aver posticipato all'autunno una serie di documenti in modo da consentire prima della pausa estiva un esame più approfondito del solo³⁶ disegno di legge di rendiconto, ma sarà anche necessario attivare procedure di monitoraggio periodico dell'andamento della spesa pubblica³⁷.

³⁵ A tale proposito si veda l'Intervista a cura di Gazzini al Viceministro dell'economia, *Con la nuova finanziaria il Governo ha più poteri*, Sole24 ore del 6 giugno 2009 (pag. 8).

³⁶ Si ricorda che ai sensi dell'articolo 28 dell'Atto Senato n. 1397-A il disegno di legge di assestamento, per il quale non è prevista una specifica data di presentazione, diviene solo eventuale.

³⁷ A tale proposito nell'intervista al Viceministro dell'economia, *Con la nuova finanziaria il Governo ha più poteri*, Sole 24 ore, cit., si legge: "Il DDL accresce le responsabilità decisionali dei dirigenti pubblici ma mette anche il parlamento in condizione di controllarne l'operato. (...). Ognuno dei 164 programmi di spesa del bilancio farà capo ad un dirigente. Le commissioni parlamentari, in base alla loro competenza, li chiameranno a rispondere dei denari loro affidati."