

LA LEGGE FINANZIARIA 2008 TRA FONDATI TIMORI E NECESSITA' DI RIFORMA

di Giulio M. Salerno

(Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Macerata)

10 ottobre 2007

(pubblicato su www.federalismi.it)

A pochi giorni dalla presentazione del disegno di legge finanziaria per il 2008, ed a prescindere da qualsivoglia considerazione sul suo contenuto, non possono nascondersi fondati timori in ordine a quanto potrebbe avvenire nel corso della sessione di bilancio che occuperà buona parte dei lavori parlamentari dei prossimi mesi. Lo stesso Presidente della Repubblica, con una nota irritualmente formulata al momento dell'autorizzazione del predetto d.d.l., ha mostrato "grave preoccupazione" per la prassi invalsa nella formulazione e nella discussione dei provvedimenti di bilancio. Il Capo dello Stato, invero, ha segnalato qualche limitato progresso, ma è davvero ancora troppo poco. Ad esempio, si rileva una riduzione del numero delle disposizioni, e qualche norma, va aggiunto, è stata già stralciata dal contenuto del d.d.l. nel corso della valutazione sull'ammissibilità appena compiutasi in Senato. Tuttavia, anche ad un sommario sguardo risulta che il numero complessivo degli articoli è di poco inferiore al centinaio e che parecchi articoli presentano più di una decina di commi, per non parlare poi degli art. 3, 4 e 5 – in materia di IRES, Iva, semplificazioni fiscali, e accise - che sono costituiti rispettivamente da ben 40, 36 e 47 commi per di più assai estesi. In via generale, inoltre, deve sottolinearsi che la flessibilità, se non addirittura l'ambiguità delle deroghe poste dalla disciplina legislativa in ordine al divieto di norme a carattere ordinamentale o organizzatorio all'interno del cd. contenuto eventuale della legge finanziaria (si ricordi, in particolare, quanto è disposto nelle lett. i-bis e i-ter dell'art. 11, comma 3, della l. 468/1978 come modificata dalla l. 208/1999), così come l'interpretazione assai lasca che è

prevalsa nella prassi parlamentare, per un verso hanno consentito di proporre anche in questo d.d.l. numerose disposizioni la cui incidenza sulla finanza pubblica è per lo meno dubbia, per altro verso lasciano ancora spazio alla possibilità che nel corso del procedimento di approvazione si inseriscano nuove disposizioni, su iniziativa parlamentare o dello stesso Governo, che potrebbero ulteriormente ingigantire un testo di per sé già sin troppo corposo e di difficile lettura. Insomma, la legge finanziaria eterogenea, composta cioè da disposizioni dai più disparati contenuti normativi e priva di una qualche ragione unificante, non è più soltanto un rischio paventato da una parte della dottrina, ma è da alcuni anni una realtà che occorre affrontare con decisione se si vuole che l'oggetto della decisione parlamentare risponda non solo al principio della stretta ed esclusiva connessione alle finalità proprie della manovra di bilancio, ma anche ai criteri costituzionalmente rilevanti della chiarezza delle norme prescritte e della comprensibilità delle scelte adottate dal legislatore. Trattasi, cioè, dei requisiti indispensabili da un lato per garantire che il Parlamento esprima la sua volontà con la necessaria consapevolezza mediante un procedimento corretto e trasparente, e dall'altro lato per evitare che i cittadini siano assoggettati a prescrizioni legislative difficilmente decifrabili.

A ben vedere, osservando la ripartizione del d.d.l. governativo, è comunque apprezzabile l'innovativo riferimento alle 33 "missioni" (le quali, in sostanza, identificano l'essenziale funzione cui sono destinate le rispettive prescrizioni normative) nelle quali – secondo l'innovativo sistema di contabilità pubblica che è stato valutato positivamente anche nella suddetta nota presidenziale – sono suddivise le disposizioni attinenti agli interventi sulle spese e sui trasferimenti (distinte quindi da quelle sui saldi e sulle entrate). Tuttavia, va rilevato che la numerazione dei capi in cui è ripartito il Titolo III del d.d.l. non coincide con quella delle missioni stesse, dato che nello stesso Titolo non sussistono disposizioni corrispondenti a tutte le tipologie di missioni predeterminate in sede di classificazione. In ogni caso, anche al di là dell'usuale oscurità del linguaggio adottato – oscurità che, come la dottrina più avveduta ha riscontrato, spesso si accentua proprio quando si tratta di disposizioni dettate in materia finanziaria –, sulla già limitata chiarezza del testo del d.d.l. in questione incombe la possibilità che, parimenti a quanto è avvenuto nel corso degli ultimi anni, anche per questa legge finanziaria si ricorra alla questione di fiducia. Tale evento, altamente probabile soprattutto in Senato a causa dei limitati numeri di cui dispone la maggioranza governativa, si accompagnerebbe inevitabilmente con l'accorpamento di tutte le disposizioni in un articolo unico (o in *corpus* normativo frazionato in pochissimi articoli) di ben scarsa leggibilità per la gran parte dei cittadini. Ancora più dannosa per la trasparenza del procedimento, inoltre, sarebbe la ripetizione dell'esperienza dei maxi-emendamenti presentati

dal Governo (talora innanzi alla seconda Assemblea chiamata a pronunciarsi sul d.d.l.) e sul cui contenuto – per di più sconosciuto sino all’ultimo istante non solo all’opinione pubblica, ma presumibilmente anche agli stessi componenti della maggioranza – non è possibile presentare o votare emendamenti. In tal modo, come noto, si preclude praticamente ogni possibilità di adeguata discussione e di ponderata valutazione del testo della legge finanziaria in sede parlamentare.

Allora, alla domanda posta con particolare serietà da chi si è chiesto se il combinarsi di questi meccanismi consenta di qualificare effettivamente come “vera” l’approvazione parlamentare non solo della legge finanziaria, ma anche della legge di bilancio che ne risulta (cfr. Nicola Lupo, *Costituzione e bilancio. L’art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007, p. 103), sembra doversi rispondere che è difficile ammettere la coerenza del ricorso ai maxi-emendamenti governativi rispetto ai vigenti canoni costituzionali che disciplinano il rapporto tra Governo e Parlamento nell’approvazione delle leggi di bilancio. D’altro canto, va riconosciuto che il ricorso alla questione di fiducia costituisce il principale, se non l’unico strumento efficace che attualmente è utilizzabile dal Governo – date anche le condizioni di scarsa compattezza e di insufficiente omogeneità che connotano da tempo le nostre coalizioni di maggioranza - per assicurare l’approvazione della legge finanziaria (e conseguentemente della legge di bilancio) entro i termini ordinari. Del resto, a nostro avviso, l’opportuno richiamo del Presidente della Repubblica alla “necessità” di una “effettiva riforma” che garantisca “tempi certi per la decisione parlamentare su tutti i provvedimenti in cui si articoli la manovra di bilancio”, non implica di per sé – a differenza delle letture che pure sono state offerte dai più diffusi mezzi di comunicazione – l’invito a non ricorrere agli strumenti di verifica del rapporto fiduciario che sono consentiti dalle norme vigenti, anche perché una tale valutazione rientra senz’altro nelle prerogative costituzionali proprie del Governo. Al contrario, proprio il rilievo della mancanza di un’apposita disciplina che consenta al Governo di ottenere una pronuncia delle Camere entro tempi predeterminati, finisce per rafforzare le motivazioni, non solo di ordine politico, che possono giustificare il ricorso alla questione di fiducia sulla legge finanziaria.

Inoltre, ai fini della maggiore trasparenza del procedimento di bilancio, non sembra particolarmente significativo il fatto che la presente manovra di bilancio sia stata articolata in “diversi provvedimenti legislativi” – come peraltro si sottolinea nella predetta nota presidenziale -, giacché l’anticipazione di una parte del contenuto della manovra stessa mediante il [decreto-legge n. 159 del 1 ottobre 2007](#) (ma deliberato dal Consiglio dei Ministri il 28 settembre 2007, cioè lo stesso giorno dell’adozione della [Nota di aggiornamento al](#)

[DPEF 2008-2011](#)) può non soltanto provocare intrecci normativi talvolta inestricabili (come quelli che potrebbero verificarsi se alle disposizioni del decreto-legge n. 159/2007 e a quelle che eventualmente saranno approvate in sede di conversione, si venissero a sovrapporre altre norme – sempre modificative del d.l. - poste direttamente nel disegno di legge finanziaria o nei suoi emendamenti), ma anche complicare la corretta determinazione dei saldi finanziari che rappresentano, come noto, cardini essenziali dell'intera manovra. E' pur vero che il Governo sostiene che gli effetti del decreto-legge sopra richiamato non modificano i saldi di bilancio per il 2008 e gli anni seguenti, ma è altrettanto vero che tali effetti incidono sull'andamento tendenziale dei conti pubblici, così come è indicato nella predetta Nota di aggiornamento (si vedano gli indicatori di finanza pubblica che, nella tavola 5 della Nota di aggiornamento, espressamente "scontano gli effetti del d.l. adottato contestualmente alla Nota" medesima). Quest'ultima, per di più, è richiamata non solo tra le premesse del decreto-legge n. 159/2007, ma anche nel comma 1 dell'art. 1 dello stesso atto legislativo, ove si prescrive che gli obiettivi di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni – che rappresentano, come noto, il cd. vincolo esterno delle manovre di bilancio, quello, cioè, valutato in sede comunitaria – "includono gli effetti finanziari degli interventi disposti con il presente decreto". E' chiaro allora che se il perseguimento dei predetti obiettivi, cui è rivolta anche e primariamente la legge finanziaria 2008, non può prescindere dagli effetti finanziari del predetto decreto-legge, il rapporto di coerenza tra quest'ultimo e la legge finanziaria medesima non può non essere attentamente valutato e mantenuto fermo, a pena di dover modificare l'impianto complessivo o la realizzabilità della manovra tutta.

Sullo sfondo delle problematiche inerenti al procedimento di approvazione della legge finanziaria, rimane comunque ferma la questione relativa alla difficoltà di innestare correttamente - per di più all'interno di un quadro politico-istituzionale assai instabile e frammentato - l'impostazione originaria della l. n. 468 del 1978 (e che non è stata modificata dalla riforma dettata con la l. n. 362 del 1988 anche perché quest'ultima è stata seguita dalla sostanziale controriforma derivante dalla l. n. 208 del 1999) con il mutato assetto della nostra forma di governo. In sostanza, alla base della collocazione della legge finanziaria quale premessa ordinamentale e condizionante della legge di bilancio, vi è la volontà di decidere *unico acto* il quadro della complessiva attività di programmazione pubblica, e di subordinare ad esso non solo l'ammontare delle risorse finanziarie da utilizzare, ma anche le modalità di prelievo e di impiego di queste ultime in relazione a qualsiasi campo e tipologia di intervento (regolatorio, autorizzatorio, etc.) delle pubbliche amministrazioni. All'interno di tale impostazione la legge finanziaria detta il paradigma nel quale, anno per anno, si somma e si

compenetra la complessiva determinazione del messaggio legislativo sui fini e sui mezzi di una parte cospicua – se non prevalente - dell'intera azione pubblica. Insomma, è inevitabile che la legge finanziaria - da sola ovvero, prima della citata l. n. 208 del 1999, mediante i provvedimenti collegati – diventi la sede in cui tendono a concentrarsi i più diversi precetti normativi, che soltanto formalmente (in quanto cioè presenti nella legge finanziaria stessa) rimangono così collegati agli intenti unificanti del risanamento della finanza o del sostegno e del rilancio dell'economia. Risulta, però, evidente la discrasia tra l'originaria impostazione della legge finanziaria strettamente collegata alle tesi parlamento-centriche connesse alla definizione ed alla attuazione di obiettivi di programmazione generale, e le attuali condizioni della nostra forma di governo in cui per un verso appare sempre più complesso ipotizzare momenti decisionali a largo spettro dotati di effettiva idoneità prescrittiva, per altro verso il contenuto sostanziale degli atti politici di maggior pregio - e dunque anche e soprattutto quello della legge finanziaria - è spesso rimesso all'esclusiva volontà del Governo (e non tanto a quella della sua stessa maggioranza) che si limita a chiedere conferma alle Assemblee parlamentari mediante la presentazione della questione di fiducia sui testi da esso stesso formulati. Se l'attuale configurazione del regime parlamentare – condizionata anche dalle modifiche succedutesi in materia elettorale - rende lontano il tempo della mediazione e del confronto tra le forze politiche in Parlamento, e favorisce invece atteggiamenti nettamente divaricati tra schieramenti contrapposti, è quindi l'ora di affrontare con decisione e con realismo la questione della modifica delle procedure di bilancio. A tal riguardo, però, non ci si deve limitare ad accertare con schiettezza quanto dell'art. 81 sia ancora oggi in vigore – ed eventualmente anche suggerirne la modifica al fine di evitare che prosegua la pratica del surrettizio “aggiramento” -, ma vanno proposte quelle soluzioni che, pure richiamando modelli già sperimentati negli ordinamenti a noi vicini per tradizione giuridica e cultura istituzionale, assicurino l'equilibrata compresenza sia del potere esecutivo che quello legislativo nell'adozione degli atti fondamentali della politica di bilancio.