

Una legge in crisi esistenziale: la Finanziaria

1. Premessa

La ricorrenza del sessantesimo anniversario dall'entrata in vigore della Costituzione coincide, quest'anno, con un'altra ricorrenza particolarmente significativa: il trentennale dell'introduzione, nel nostro ordinamento, della legge finanziaria ⁽¹⁾.

Tali eventi sono tra loro profondamente diversi ma deve evidenziarsi che al primo sono state riservate varie e solenni celebrazioni mentre il secondo è passato quasi del tutto inosservato. L'occasione è comunque propizia per una riflessione sistematica, in un momento particolarmente delicato, in ordine a questo istituto contabile, ossia per domandarsi se esso possa ritenersi ancora valido o, al contrario, essere soppresso, come richiesto da più parti.

Per comprenderne pregi e difetti, appare opportuno ricordare che la legge finanziaria è stata oggetto di diversi interventi, che ne hanno modificato il ruolo e l'importanza all'interno della finanza e della contabilità pubblica. Brevemente la sua storia può essere grosso modo suddivisa in tre periodi ⁽²⁾: nel primo, dal 1978 al 1987, prevale la stagione politica del consociativismo, mentre in quello successivo, dal 1988 al 1998, predomina l'obiettivo del risanamento dei conti pubblici e più in generale delle riforme amministrative ⁽³⁾, infine nel terzo, dal 1999 ad oggi, si delinea in maniera definitiva la struttura della finanziaria.

2. L'evoluzione normativa

Come è noto, con la legge n. 468/1978 ⁽⁴⁾ il legislatore introdusse nel nostro ordinamento contabile la legge finanziaria, basata sulla *loi de finance* di derivazione francese, per una duplice finalità: la prima era quella di risanare le finanze pubbliche, in quegli anni gravate da una crisi insostenibile, mentre il secondo obiettivo era quello di "aggirare" l'ostacolo previsto dal 3° comma dell'art. 81 della Costituzione, laddove si precisa che con la legge di bilancio non si possono «stabilire nuovi tributi e nuove spese», affermando quindi il principio in base al quale «il bilancio è una legge

¹ Per un inquadramento generale di tale istituto, si rinvia a L. VERZICHELLI, *La legge finanziaria*, Bologna 1999.

² Una dettagliata analisi dell'evoluzione storica della politica di bilancio nell'ultimo trentennio può leggersi in A. MONORCHIO - L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, Bari 2006, pp. 61-85.

³ Sui rapporti tra legge finanziaria e riforme amministrative, si veda R. PEREZ, *Legge finanziaria*, in *Dizionario di diritto pubblico* a cura di S. CASSESE, Milano 2006, pp. 3419-3421.

⁴ La finalità della legge 468/1978 era, in generale, quella di «definire una serie di regole procedurali relative al procedimento legislativo e a quello amministrativo nel campo della finanza pubblica» (G. VEGAS, *Un esempio di costituzionalismo economico ante litteram: l'art. 81, quarto comma, della Costituzione repubblicana*, in *Rivista di politica economica*, luglio-agosto 2006, p. 370).

formale – cioè approvata dal Parlamento con il rito che caratterizza le leggi – ma non riveste caratteristiche di legge sostanziale, di una legge cioè che ha la stessa forza delle fonti normative a lei equiparate e che può modificare l'ordinamento giuridico»⁽⁵⁾. Con tale normativa, in altri termini, a livello contabile vi era la contemporanea presenza di una legge con natura puramente formale (legge di bilancio) e di un'altra che si configurava come la vera legge sostanziale dell'ordinamento (la legge finanziaria).

Dal punto di vista strutturale, l'impianto della riforma del 1978 presentava la legge finanziaria caratterizzata da un contenuto necessario e da uno eventuale, entrambi finalizzati «a tradurre in atto la manovra di bilancio per le entrate e le spese che si intende perseguire»⁽⁶⁾, mentre dal punto di vista finanziario essa si dimostrò, nella realtà, troppo ambiziosa negli obiettivi, tant'è vero che quasi subito, disattendendo ogni aspettativa, «da strumento di contenimento della spesa divenne veicolo per la sua crescita incontrollata»⁽⁷⁾, non apportando alcun effetto positivo sul piano del controllo della finanza pubblica.

Nei decenni più recenti l'attenzione si è concentrata piuttosto sull'alleggerimento e sulla tipizzazione del contenuto della legge finanziaria pervenendo, con la legge n. 362 del 1988⁽⁸⁾ - introdotta in un momento di crescita costante della spesa pubblica -, ad indicare in modo dettagliato il contenuto, in particolare di quello eventuale, stabilendo da un lato che essa provvede alla

⁵ *Ibid.*, p. 368, il quale continua ricordando che negli anni Settanta la legge di bilancio si configurava come «una sorta di “cavallo di Troia”, mediante il quale si eludeva automaticamente il principio della copertura finanziaria delle leggi. Per porvi rimedio si potevano seguire due strade: o quella di conferire valore di legge sostanziale al bilancio - obbligando così la legge di bilancio a coprire le spese nuove o maggiori rispetto a quelle dell'esercizio precedente - oppure, ed è questa la strada scelta dal legislatore, lasciare immutata la caratteristica di legge formale del bilancio, ma affiancare a quest'ultimo una legge annuale, da approvarsi contestualmente, con caratteristiche di legge sostanziale e con la funzione di regolamentare - e ovviamente coprire - l'area di variazione della spesa e dell'entrata rispetto all'esercizio precedente» (pp. 370-371). Per un approfondimento del rapporto intercorrente tra queste due leggi contabili, è d'obbligo il rinvio a A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano 1984.

⁶ Così l'art. 11, comma 3, della legge 468/1978 nella sua versione originaria. Il contenuto necessario, puntualmente definito dal legislatore, era costituito dall'indicazione del livello massimo del ricorso al mercato finanziario, dalla fissazione dell'importo degli accantonamenti da inserire nei fondi speciali e, infine, dalla determinazione delle «quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale» delle leggi che dispongono spese a carattere pluriennale, le quali devono quantificare «sia l'onere relativo al primo anno di applicazione sia la spesa complessiva», mentre il contenuto eventuale era indicato molto genericamente e privo di limiti, prevedendo che la legge finanziaria può operare «modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle aziende autonome e su quelli degli enti che si ricollegano alla finanza statale», con l'intento di « adeguare le entrate e le uscite agli obiettivi di politica economica cui si ispirano il bilancio pluriennale e il bilancio annuale» (art. 11, comma 1, del testo originario della l. 468/1978).

⁷ G. VEGAS, cit., p. 372. Le cause del fallimento sono da ricercare «sia nella particolare congiuntura politica, che vedeva contrapporsi un governo debole ad un Parlamento forte, sia per la mancanza di una contestuale riforma dei regolamenti di Camera e Senato, che assicuravano un incisivo potere di emendamento delle leggi di bilancio ai singoli parlamentari. (...). Confidando nel suo rapido iter di approvazione, infatti, le forze politiche finivano per caricare la legge finanziaria di norme di settore e di frammentarie decisioni di spesa, che rendevano di fatto del tutto ingestibile la manovra di bilancio» (così A. MONORCHIO- L. G. MOTTURA, *Compendio*, cit., pp. 64-65).

⁸ Oltre a intervenire sul contenuto della legge finanziaria, la legge 362/1988 modificò la precedente normativa su due altri fronti: da un lato attraverso l'istituzione dello strumento del Documento di programmazione economico finanziario (DPEF), con la funzione di stabilire i vincoli quantitativi e qualitativi cui attenersi nella sessione di bilancio e di indicare quali fossero i progetti di legge collegati e, dall'altro, mediante il rinvio ai provvedimenti collegati delle innovazioni principali e delle eventuali deleghe legislative.

regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi e dall'altro «l'assoluto divieto di introdurre nuove imposte, tasse e contributi e di disporre nuove o maggiori spese»⁽⁹⁾. Più precisamente, essa doveva provvedere alla regolazione annuale di alcune grandezze previste dalla legislazione vigente di spesa e di entrata al fine di adeguarne gli effetti finanziari stabiliti nel DPEF, spostando sui c.d. collegati il carico delle innovazioni più importanti, incluse eventuali deleghe legislative.

Pur non modificando la natura di legge sostanziale, la citata legge 362 ha quindi compiuto scelte organizzative radicalmente diverse, con l'evidente intento di reagire e soprattutto contrastare la prassi delle c.d. finanziarie *omnibus*, in funzione dell'obiettivo precipuo del contenimento della spesa pubblica.

Così la nuova disciplina ha determinato, tra l'altro, gli strumenti della programmazione, la definizione del ruolo dei provvedimenti collegati, l'ampliamento del contenuto del disegno di legge finanziaria. L'insieme di questi elementi ha mutato le caratteristiche della finanziaria che è quindi «diventata lo strumento mediante il quale si adottano, allo stesso tempo e per le più diverse finalità, sia misure con finalità anticongiunturali che interventi di carattere più strutturale di riordino di interi comparti ed anche misure accessorie di carattere politicamente compensativo»⁽¹⁰⁾.

La legislazione del 1988 ha rappresentato peraltro solo una tappa di un processo riformatore che non ha conosciuto soste anche per il decennio scorso.

Rispetto alla l. n. 362/1988, la terza riforma contabile di cui alla legge 208 del 1999, introdotta in vista dell'ingresso nell'unione monetaria e con lo scopo di snellire le procedure di bilancio, non si distingue per innovazioni radicali, pur avendo la legge finanziaria perso la sua configurazione di strumento di «mera regolazione quantitativa»⁽¹¹⁾. Con tale intervento, adottato con l'obiettivo di «sgonfiare la sessione di bilancio e semplificarne i contenuti», il legislatore ritorna «all'idea di una legge finanziaria che può intervenire anche con misure di sviluppo e quindi di spesa; mentre si espellono drasticamente dalla sessione i c.d. collegati, affidati a fasi successive del lavoro parlamentare, in quanto considerati fonte di un intreccio decisionale non gestibile in sessione in modo limpido e ben scandito nei contenuti e negli effetti finanziari prevedibili e monitorabili»⁽¹²⁾.

⁹ Con riferimento alle innovazioni della struttura e della portata della legge finanziaria introdotte dalla legge 362, si vedano in proposito le osservazioni di G. VEGAS, cit., p. 374 e ss.

¹⁰ Così G. CANTONI, *1977 - 2007: attualità della legge finanziaria*, Relazione al Convegno promosso in data 6 luglio 2007 dalla Libera Università S. Pio V - Facoltà di economia e dalla Società Italiana di Economia Pubblica, che può leggersi sul sito www.contabilita-pubblica.it.

¹¹ Cfr. G. M. SALERNO, *Legge finanziaria*, in *Enc. Giur.*, Roma, Agg., 1998, p. 16.

¹² Così P. DE IOANNA, *Parlamento e procedure di bilancio*, in ASTRID, *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. MANZELLA e F. BASSANINI, Bologna 2007, p. 101.

3. Le leggi finanziarie degli ultimi anni

L'analisi delle modalità di elaborazione, presentazione, discussione e approvazione delle ultime leggi finanziarie giustifica una sensazione ampiamente condivisa di profonda insoddisfazione⁽¹³⁾ e richiama, di conseguenza, l'esigenza di un approfondito ripensamento e di una conseguente revisione della citata normativa. Attualmente, due criticità in particolare sembrano meritevoli di considerazione, ossia da un lato l'*iter* procedurale adottato per giungere alla sua approvazione e, dall'altro, il rapporto fra Governo e Parlamento. Per quanto riguarda il primo aspetto, appare sufficiente ricordare la prassi legislativa - invalsa da tempo nella formulazione e nella discussione dei provvedimenti di bilancio - costituita dalla presentazione di un progetto di legge finanziaria sostituito alla fine da un maxi-emendamento governativo su cui lo stesso esecutivo pone la fiducia. Su tale precipuo aspetto, appare utile ricordare l'autorevole e chiaro monito del Presidente della Repubblica⁽¹⁴⁾ che, nell'avvio dell'*iter* parlamentare dei documenti di bilancio per il 2008, ha stigmatizzato la «prassi invalsa da tempo nella formazione e nella discussione dei provvedimenti di bilancio, culminata in voti di fiducia ... su leggi finanziarie ridotte ad articoli unici di dimensioni abnormi».

Inoltre, il ricorso continuo dei vari Governi alla suddetta prassi dei maxi-emendamenti⁽¹⁵⁾ limita i poteri del Parlamento nella definizione delle scelte fondamentali di finanza pubblica e mina, di fatto, le norme costituzionali che disciplinano il rapporto tra potere esecutivo e potere legislativo nell'approvazione delle leggi in quanto non consente ai parlamentari di poter esprimere la propria volontà su parti omogenee dell'atto normativo⁽¹⁶⁾. Non appare superfluo ricordare, poi, che la legge 468/78 aveva attribuito al Parlamento il primato della decisione mentre attualmente - anche in controtendenza rispetto a quanto avviene in altri ordinamenti contabili, come Gran Bretagna e Francia ad esempio - , l'esecutivo ha sempre trovato il modo di espropriare il potere legislativo delle sue prerogative, in virtù del fatto che nel mese di settembre viene presentata una legge finanziaria in

¹³ Sui principali profili problematici, ossia la trasparenza della manovra, la sua compatibilità con le disposizioni costituzionali in materia e la concreta attitudine della manovra a risolvere i nodi strutturali che generano gli squilibri di finanza pubblica, si veda ASTRID, *La disciplina legislativa e regolamentare della manovra finanziaria pluriennale e annuale e dei suoi strumenti: una proposta di riforma*, a cura di F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, Roma 2007, in www.astrid-online.it/Riforma-pr/Contabilit-_della_Repubblica_19_febbraio_2007_def.pdf. Condivisibile è quanto osservato da S. ROMANO, *La politica in frammenti*, in *Corriere della Sera*, 18 novembre 2007, p. 1, il quale rileva che la legge finanziaria, «non appena arriva in Parlamento, (...) viene frantumata in tanti pezzi quanto sono le materie su cui è possibile avviare un negoziato. Non si discute della sua filosofia. Non si cerca di accertare se la norme corrispondano ad un disegno complessivo e siano adatte a raggiungere obiettivi di interesse generale. Si apre una gara in cui ciascuno cerca di lasciare un segno della propria influenza e di ottenere risultati da tradurre in voti e consensi. Dietro l'alluvione degli emendamenti si nasconde una pluralità di motivazioni ideologiche, corporative o clientelari. (...) la discussione del bilancio, vale a dire il momento più importante dell'attività di un organo legislativo, diventa una fiera degli scambi e del baratto. (...) Conosciamo da tempo questa anomalia italiana e sappiamo con quali norme istituzionali e regolamenti parlamentari altri Paesi siano riusciti ad evitare l'indecoro mercato delle concessioni reciproche».

¹⁴ Il testo della *Nota sulla presentazione del disegno di legge finanziaria per il 2008* del 1 ottobre 2007 è consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica (www.quirinale.it).

¹⁵ Cfr., sul punto, N. LUPO, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in *Quaderni regionali*, gennaio-agosto 2007, pp. 243-269.

¹⁶ Negli stessi termini, R. PEREZ, *Legge finanziaria*, cit., p. 3423.

parte ipotetica, che viene discussa in commissione e aule parlamentari e puntualmente stravolta nelle ultime settimane della sessione di bilancio mediante il già evidenziato rinvio ad un maxi-emendamento che contiene i veri provvedimenti e su cui viene posta la questione di fiducia, precludendo di fatto al Parlamento la possibilità di presentare o votare emendamenti.

Ciò non dovrebbe del resto turbare o scandalizzare più nessuno, se è vero che da tempo la più avvertita dottrina giuridica ha evidenziato che essa costituisce, nel bene e nel male, non soltanto l'ossatura fondamentale in materia di contabilità pubblica ma anche la «fiera della bulimia legislativa»⁽¹⁷⁾ sulla cui opportunità è tuttavia in corso una disputa mai sopita, come già accennato all'inizio di questo lavoro.

Fra i giuspubblicisti è infatti abbastanza diffusa l'opinione secondo cui la normativa sopra analizzata, pensata in un contesto politico-istituzionale lontano e diverso, appare oggi sempre più inadeguata e obsoleta - nonostante modifiche ed integrazioni intervenute nel corso del tempo - allo scopo di offrire provvedimenti di bilancio non troppo corposi e di agevole lettura, e che pertanto sarebbe opportuno procedere all'abrogazione della legge finanziaria. Non mancano, tuttavia, coloro i quali, pur riconoscendo che si tratta di «un atto normativo mostruoso e incostituzionale»⁽¹⁸⁾, ritengono che possa bastare una semplice opera di riforma.

Pur senza entrare nel merito di tale dibattito, che si riapre ormai da diversi anni a cadenze più o meno regolari - e il cui stato attuale, per la verità, non giustifica alcun ottimismo⁽¹⁹⁾ - appare inevitabile, a parere di chi scrive, non soltanto una rivisitazione, e se si vuole una soppressione⁽²⁰⁾ della finanziaria, ma anche una più generale modifica delle procedure e delle tipologie delle decisioni di bilancio - che rappresentano veri e propri pilastri dell'ordinamento -, perché le attuali norme di legge e dei regolamenti parlamentari non sono assolutamente soddisfacenti. Ciò che si richiede, in altre parole, è la massima condivisione delle diverse formazioni politiche sul superamento del modello vigente di decisione di bilancio e su una nuova configurazione della legge di bilancio, ossia di un unico testo normativo e programmatico capace di dare buona prova di sé e di durare il più a lungo possibile e che sia, comunque, in grado di assicurare alla collettività uno strumento giuridico contabile idoneo ad affrontare il risanamento della finanza pubblica e di determinare la crescita dell'economia reale. Collocare al centro della riflessione l'adeguatezza

¹⁷ Questa espressione è tratta dall'assai stimolante articolo di V. ONIDA, *La Finanziaria degli eccessi*, in *Il Sole 24 Ore*, 16 dicembre 2006, p. 1.

¹⁸ Così G. ZAGREBELSKY, *La Finanziaria, una legge "speciale"*, in *www.lavoce.info*. Sulla violazione formale e sostanziale della Costituzione operata dalle più recenti leggi finanziarie, si veda B.G. MATTARELLA, *Riflessioni sulla legittimità costituzionale delle ultime leggi finanziarie*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/06, pp. 783-784.

¹⁹ Costituiscono un'eccezione le condivisibili e acute linee di lavoro indicate da P. DE IOANNA, *Parlamento e procedure di bilancio*, cit., p. 108 e ss.

²⁰ La tesi della soppressione della legge finanziaria è stata autorevolmente sostenuta, non solo negli ultimi tempi, da A. MONORCHIO, *Legge malata che tutti vogliono cambiare solo a parole*, in *Il Messaggero*, 19-09-2007, p. 1, il quale aggiunge non a caso che è necessario concentrare, al pari degli altri Paesi più virtuosi, la manovra annuale di finanza pubblica in un unico testo normativo, rendendo quindi la legge di bilancio «a tutti gli effetti legge sostanziale». Ha sostenuto la superfluità della legge finanziaria G. CAIANIELLO, *Potenzialità della legge di bilancio*, in *Dizionario di contabilità pubblica*, a cura di A. BERETTONI ARLERI, Milano 1989, pp. 64 ss.

della legge finanziaria costituisce il presupposto ineludibile dal quale partire per avviare una riflessione seria e per affrontare con decisione, in un arco di tempo ragionevolmente contenuto, ogni ipotesi di riforma del processo decisionale di finanza pubblica in generale e della legge di bilancio in particolare.

4. Conclusioni

Giunti alla fine, non si può negare che, in seguito all'analisi della storia delle leggi finanziarie degli ultimi anni, residui la sensazione di una generale crisi della legislazione la quale, attenta alle prerogative dell'autorità statale, si presenta priva dei necessari caratteri di qualità, generalità e astrattezza⁽²¹⁾, e pone in pericolo il valore della certezza del diritto, con tutto ciò che ne consegue in termini di sacrificio dei diritti e delle libertà dell'individuo. Un esame anche elementare delle più recenti manovre annuali di bilancio mostra infatti che esse si presentano formalmente come un testo legislativo composto da un unico articolo contenente migliaia di commi e sostanzialmente come frutto di imperfetti compromessi sulla materia che regolano, tra interessi dello Stato e interessi di categorie particolari. Nella legge finanziaria per il 2008⁽²²⁾, ad esempio, il legislatore detta norme che vanno dalla previsione di contributi per la ricerca nel Terzo Mondo alla istituzione del Fondo per il risparmio e l'efficienza energetica fino alla previsione di percorsi formativi per favorire il reinserimento lavorativo per alcune categorie di lavoratori, confidando il più delle volte nell'abrogazione implicita di norma contrarie alle nuove disposizioni, con conseguenti riflessi in termini di ambiguità interpretativa e incomprendibilità delle disposizioni di legge nonché di sovrapposizione tra due norme di identico contenuto poste all'interno dello stesso testo⁽²³⁾.

Non è andata meglio quando il legislatore è intervenuto per affrontare, con periodicità annuale, uno stesso problema: al riguardo, un chiaro esempio è costituito dal programma di razionalizzazione degli acquisti pubblici e in particolare al ruolo affidato alla Concessionaria per i Servizi Informatici Pubblici - Consip S.p.A. Non è possibile in questa sede, per la complessità della materia, affrontare anche solo per sommi capi le varie fasi che tale modello ha attraversato a partire dalla sua introduzione avvenuta nel 2000, ma ciò che qui si vuole comunque sottolineare è che nelle ultime leggi finanziarie esso ha subito profonde rivisitazioni che soltanto ultimamente hanno una definitiva strutturazione⁽²⁴⁾.

²¹ Cfr., in merito, G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*. Milano 1993, p. 174.

²² Legge 24 dicembre 2007, n. 244, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)», in G. U. 27 dicembre 2007, n. 300»

²³ Interessanti dati, in merito, possono leggersi nell'analisi della CAMERA DEI DEPUTATI – OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, Appunti del Comitato per la legislazione, *La produzione normativa nella XV Legislatura*, Aggiornamento al 15 marzo 2007, Roma, 2007, pp. 13 e ss., in cui si segnala la sovrapposizione, ad esempio, dei commi 436 e il primo periodo del comma 438 della legge finanziaria per il 2007.

²⁴ Sulle innovazioni introdotte dalla legge finanziaria 2007 in materia di acquisti pubblici, cfr. L. FIORENTINO, *Razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni*, in *La legge finanziaria del 2007 e la pubblica amministrazione*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 3, 2007, pp. 11-16.

Dopo la legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo - che ha comportato una modificazione nel rapporto tra amministrazione e cittadino non è più ancorato alla logica dell'imperatività dell'atto amministrativo - e la modifica formale del Titolo V della Costituzione approvata con la legge costituzionale n. 3/2001 con l'innesto dei principi di autonomia, differenziazione e sussidiarietà, non è possibile oggi evitare una seria riflessione sulla legge finanziaria considerato che, a distanza di trenta anni della sua introduzione, essa potrebbe avere come effetto quello di riportare al centro dell'attenzione «la *persona-homo*, "l'uomo concreto in carne ed ossa" che, dal diritto romano fino alla lettura moderna della distinzione tra soggetto e oggetto del diritto, ha conformato il sistema giuridico»⁽²⁵⁾.

²⁵ Cfr. G.D. COMPORI, *Amministrazione e cittadino*, in F. MANGANARO e A. ROMANO TASSONE (a cura di), *Persona e Amministrazione. Privato, cittadino, utente e pubbliche amministrazioni*, Torino 2004, p. 10.