

Magnifico Rettore, Signore e signori, Autorità,

l'attuale configurazione del bilancio dello Stato e la disciplina della sua approvazione sono caratterizzate da elementi di anomalia per taluni versi paradossali, per altri versi certamente incidenti, in negativo, sulla trasparenza dell'informazione e la razionalità della scelta dell'operatore pubblico.

Un primo elemento oserei dire, è un “paradosso storico”: ai giorni nostri proprio l'affermazione del potere del Parlamento anche nelle decisioni attinenti l'allocazione delle risorse recepite con la tassazione ha finito infatti con l'affievolire, fino quasi ad annullarla del tutto, l'originaria funzione svolta dal Parlamento, quella di costituire un freno alle imposizioni del sovrano. *A partire dal principio che la legittimazione al prelievo delle imposte derivi dal loro consenso, le Camere rappresentative hanno gradualmente sviluppato il potere di decidere in ordine alla spesa ed alle sue singole partizioni. Il bilancio è così divenuto uno strumento per vincolare le attività delle amministrazioni al perseguimento degli obiettivi individuati dall'organo detentore della sovranità come storicamente determinata.*

Traslato nell'ordinamento nazionale, tale principio si è tradotto nell'articolo 81 della Carta costituzionale, laddove sono sanciti i principi dell'annualità del bilancio, della iniziativa governativa sulla legge di bilancio e della sua approvazione necessaria da parte delle Camere, della

copertura finanziaria di ogni altra legge diversa da quella di bilancio.

Ad oggi però, in estrema sintesi, due indirizzi di politica di bilancio, pur non rispecchiando esattamente quanto sancito nella norma costituzionale, e questo rappresenta invece il “paradosso moderno”, caratterizzano il sistema italiano ed hanno dominato gli oramai annosi dibattiti sulle ipotesi di riforma della architettura del bilancio.

Il primo è quello in base al quale è in linea di massima possibile fronteggiare i disavanzi di bilancio anche con emissione di debito, impegnando, in sostanza, la capacità contributiva delle generazioni future; sarebbe anche superfluo rammentarlo ma non possiamo mai dimenticare che ciò ci ha portati ad accumulare, ad oggi, un debito pubblico superiore al prodotto interno lordo.

In tal senso, sul piano contabile, non possiamo dimenticare che, pure nettamente distinti sul piano della loro funzione indicata dalla legge di contabilità, l'emissione di titoli di debito a medio e lungo termine, e di titoli di debito a breve termine, è divenuta di fatto pressoché indifferente nella finalità di dover provvedere alla copertura del fabbisogno a medio lungo termine o a breve, stante il permanente squilibrio della gestione di cassa del settore statale, sia in un'ottica di breve che di lungo periodo.

Il secondo elemento concerne, com'è noto, il carattere formale della legge di bilancio, circostanza che reso necessaria, pertanto, la introduzione della legge finanziaria. *Alla fine degli anni sessanta, lo rammento, si sviluppò un ampio dibattito partito dalla constatazione della difficoltà di*

utilizzare il bilancio per esigenze vivamente sentite anche in rapporto alla politica della programmazione, quali l'attuazione dei progetti definiti dalle leggi di programma, la determinazione del livello di spesa pubblica compatibile con il livello della domanda globale desiderato, il raccordo tra il livello e la composizione della spesa pubblica prevista dal bilancio annuale ed il quadro di riferimento del bilancio di previsione pluriennale.

La legge finanziaria nacque pertanto come risposta a tali esigenze, rappresentando lo strumento volto a garantire una maggiore elasticità al bilancio, un più ampio margine di manovra per il controllo delle grandezze finanziarie e del livello della spesa pubblica e un miglior governo del sistema tributario. Sorvolo sui successivi trenta anni di vita della legge finanziaria; cito solo, per memoria, le sue revisioni successive più importanti, ovvero: la previsione dell'obbligo di copertura della stessa, l'introduzione del DPEF e, per quanto riguarda il suo contenuto, il divieto di contenere norme non aventi effetti finanziari, deleghe o norme di carattere ordinamentale o organizzatorio.

I problemi che discutiamo oggi, pertanto, è questa rappresenta una ulteriore anomalia italiana, ci vengono da lontano e costituiscono dei nodi troppo spesso discussi, ma mai sciolti, sin dalla nascita dell'articolo 81 e della legge finanziaria.

La stessa innovazione dell'introduzione dei collegati di sessione, infatti, ha finito col riprodurre la tendenza, alla quale i collegati medesimi avrebbero dovuto porre un argine, di gonfiare le leggi finanziarie di una

miriade di norme, sostituendo semplicemente le c.d. finanziarie omnibus con finanziarie più asciutte ma accompagnandole con collegati con caratteristiche di organicità ed omogeneità. Nonostante fosse stato infatti stabilito che ciascuno di questi provvedimenti dovesse recare disposizioni “omogenee per materia” (ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 468 del 1978), infatti, tali ddl finirono per raccogliere le più svariate disposizioni, divenendo a loro volta dei provvedimenti omnibus.

In tale contesto si inserisce la riforma del 1999 (legge 208/99) la quale ha interessato principalmente gli strumenti della programmazione, l'ampliamento del contenuto del disegno di legge finanziaria, la definizione del ruolo dei provvedimenti collegati, come usciti dalla precedente stagione.

L'insieme degli elementi a cui si è accennato ha prodotto la conseguenza di far assumere alla legge finanziaria una pluralità di funzioni di peso e complessità crescenti negli ultimi anni: essa è 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.

Il bilancio in Parlamento

Un accenno doveroso va effettuato alle procedure parlamentari.

I regolamenti di Camera e Senato hanno subito, soprattutto a seguito della riforma del 1999, delle modifiche in linea con la riforma della legge

contabile; in particolare l'art. 123-bis, comma 1, del regolamento della Camera e l'art. 126-bis, comma 2-bis, del regolamento del Senato hanno introdotto un potere di stralcio da parte del presidente di assemblea, in forme corrispondenti a quello già previsto con riferimento al disegno di legge finanziaria.

In breve, indubbiamente, uno dei maggiori problemi dell'assetto attuale è costituito dalla prassi dei maxi-emendamenti.

Anche qui è utile un passo indietro ai lavori dei padri costituenti: infatti, dai lavori preparatori dell'articolo 81, si evince che i costituenti, nell'attribuire alle Camere la funzione di approvare ogni anno "i bilanci", davano sì per scontata la sussistenza di un potere emendativo del Parlamento anche con riguardo ad una legge per più versi assai peculiare come la legge di bilancio; ma ciò non toglie che gli stessi contenuti del terzo e quarto comma dell'art. 81 Cost., erano visti, dallo stesso costituente, come diretti essenzialmente a porre un freno all'emendabilità parlamentare del bilancio e delle leggi con effetti finanziari, oltre che come volti rispettivamente a delimitare il contenuto proprio della legge di bilancio e a fissare un vincolo al potere di iniziativa delle leggi (si suole ricordare, in tal senso, l'espressione enaudiana della limitazione "della soverchia facilità della pubblica spesa").

Alla prova dei fatti, però, questa "distribuzione dei ruoli", tra Governo e Parlamento, dove al primo è assegnata l'esclusiva del potere di iniziativa sulla legge di bilancio ed al secondo il potere non limitabile di

emendarla, ha fino ad oggi prodotto un'ulteriore effetto paradossale, vale a dire la parziale deresponsabilizzazione reciproca per cui il Governo accusa il Parlamento di intervenire sulla proposta iniziale, stravolgendola mentre, a sua volta, il Parlamento lamenta lo svuotamento sostanziale del proprio potere di emendamento e la sempre minore consapevolezza in ordine ai contenuti di quanto viene approvato.

Non vi è chi non veda che trattasi di un'assetto dei poteri irrazionale, defatigante e disordinato.

Il potere di emendare sconfina peraltro, in tale assetto, nell'ulteriore anomalia "forzata" dei maxi-emendamenti: un esercizio che oserei definire estremo, in quanto capace di annullare la valenza politica e costituzionale di tale potere.

Rammento infatti che i maxi-emendamenti, strutturati come emendamenti interamente sostitutivi, formalmente riferiti ad un unico articolo, ma di fatto estesi all'intero testo in discussione (o a larga parte del medesimo) sono presentati dopo lo scadere del termine ordinario per la presentazione degli emendamenti (fissato nel giorno precedente la seduta nella quale avrà inizio la discussione degli articoli (art. 86, co.1, r.C.) ovvero 24 ore prima dell'esame degli articoli a cui si riferiscono (art. 100, co. 3, r.S.)).

In proposito, devo constatare come larga parte della dottrina sia molto critica nei confronti della legittimità costituzionale dell'istituto: si parla infatti con evidenza di "frode alla Costituzione", di "alterazione

degli ordinari meccanismi e principi procedurali", di "straripante atto di forza nei confronti del Parlamento. Le problematiche evidenziate fanno presa ovviamente sulla violazione dell'art. 72 della Costituzione e quindi sulla alterazione degli equilibri politici tra Parlamento e Governo. Viene infatti evidentemente ristretto il potere di emendamento del Parlamento che perde la sua primaria funzione, quella legislativa. Last, but not least, è lesa il risultato dell'attività legislativa, ed è compromesso l'interesse all'intelligibilità ed alla conoscibilità delle leggi stesse (le finanziarie di un articolo con centinaia di commi).

Le Camere hanno peraltro cercato di regolamentare tale prassi: al Senato della Repubblica occorre evidenziare che sin dal 2005, a seguito di apposita decisione del Presidente del Senato, il maxiemendamento integralmente sostitutivo del disegno di legge finanziaria, presentato dal Governo, doveva essere sottoposto alla valutazione della Commissione bilancio che avrebbe dovuto analizzarlo sotto il profilo del rispetto del vincolo di copertura. Tale prassi, evidentemente commendevole, è stata confermata dall'attuale Presidenza.

Il complesso dei limiti su esaminati e la funzione che sottende alla legge di bilancio, ormai perlopiù compresa dalla legge finanziaria, sono pertanto tali che i margini effettivi per l'emendabilità del disegno di legge di bilancio in Parlamento risultino alla fine piuttosto esigui, anche in termini quantitativi (è noto che i saldi delle manovre restano di poco modificati dal passaggio parlamentare).

Si tratta con evidenza quindi di una architettura sulla quale occorre pertanto riflettere al fine di congegnare una soluzione razionale al problema in modo tale da assicurare al Governo (come ogni bravo amministratore deve fare) di proporre un testo sul quale potrà poi, *a posteriori*, essere chiamato a rispondere dei risultati della gestione in sede di esercizio del potere di sindacato del Parlamento, e a quest'ultimo di "conoscere per deliberare" in condizioni di consapevolezza.

So che su questo punto oggi il Sen. Vegas illustrerà una sua proposta.

Quale riforma per l'Italia dunque?

Già nella XIV legislatura si è avvertita in Italia l'esigenza di una concreta riforma: si è ipotizzata la trasformazione della legge finanziaria in legge di stabilità; si è discusso su ipotesi di revisione del meccanismo della presentazione degli emendamenti. *Per quanto riguarda la questione degli emendamenti si prevedevano due alternative: rendere il testo inemendabile oppure mantenere la facoltà di emendare i testi, ma di definirne un ambito più ristretto. Si era propensi per la seconda soluzione. La contrapposizione dei ruoli tra maggioranza e opposizione, talvolta strumentale, più spesso opportunistica, non ha consentito di giungere a soluzione, trattandosi di un tema che coinvolge "le regole del gioco" e quindi di un argomento sul quale è necessaria una ampia condivisione.*

Anche la XV legislatura è stata pertanto investita da un dibattito sulla finanziaria e si è voluto procedere, sulla base delle discussioni intervenute nella XIV legislatura, ad una possibile riforma del bilancio dello Stato.

Sulla scorta delle difficoltà intercorse, il Ministro dell'economia e delle finanze ha presentato un documento dal quale diparte la volontà di intraprendere due azioni: i) attivare un programma di analisi e valutazione della spesa pubblica, ii) revisionare il sistema di classificazione del bilancio. Si tratta di un'approccio evidentemente inteso a migliorare il grado di chiarezza delle scelte di allocazione delle risorse ma che si ferma a questo stadio dell'analisi.

Per quanto riguarda il versante parlamentare, il dibattito ha portato all'approvazione del documento finale dell'indagine conoscitiva delle due Commissioni bilancio in sede congiunta sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio¹.

Ad oggi, sono state depositate numerose proposte, sia di modifica della legge di contabilità che del Regolamento del Senato.

Siamo pertanto ancora alla fase delle discussioni preliminari.

¹ Durante l'indagine sono emerse le seguenti criticità: i) l'assenza di una disciplina organica dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali nel quadro del coordinamento della finanza pubblica previsto dall'articolo 119 della Costituzione; ii) la mancanza di una legge organica e stabile per il federalismo fiscale e per il coordinamento della finanza pubblica in conformità all'articolo 119 della Costituzione che impedisce un'adeguata redistribuzione delle responsabilità, iii) la crescente complessità assunta dalle regole della contabilità adottate in sede comunitaria e la necessità di adottare normative coerenti con tali regole o di adeguarle per rispettare i criteri di classificazione in presenza di diverse discipline contabili e finanziarie delle medesime poste; iiiii) la difficoltà di individuare strumenti efficaci di contenimento della spesa che non riproducano i tagli di carattere automatico ed uniforme ampiamente sperimentati negli scorsi anni, ivi compresa l'ultima finanziaria.

Cosa ci offre l'esperienza estera?

A questo punto è utile una analisi delle prassi di approvazione del bilancio nei principali paesi europei. *In tutti gli ordinamenti europei il ciclo di bilancio si presenta come un procedimento complesso ed articolato, di norma, nel corso di tre anni: 1) quello che precede l'esercizio di bilancio considerato; 2) l'anno finanziario propriamente detto 3) l'anno successivo in cui si imposta e si approva il rendiconto.*

Quello che in particolare differenzia l'ordinamento italiano è la sostanziale irrilevanza della fase del rendiconto, che invece si presenta diversamente caratterizzata nelle esperienze estere in base, in particolare, alle diverse modalità di impostazione tecnico-contabile dei documenti di bilancio e di disciplina del suo esame in Parlamento.

La disciplina del Regno Unito, a mio parere, offre i maggiori elementi di interesse per proporre innovazioni della normativa italiana. Nel Regno unito, ad esempio, il Governo è titolare di un diritto esclusivo di iniziativa in materia finanziaria che implica la emendabilità parlamentare delle proposte di spesa solo nel senso di una loro riduzione.

Questo rappresenta pertanto il primo elemento sul quale sarebbe opportuno riflettere in merito ad una sua possibile "importabilità" in Italia. Lì i ruoli in materia finanziaria sono infatti più chiaramente suddivisi: il Governo richiede la spesa, la Camera dei Comuni la autorizza e la Camera dei Lords esprime un parere positivo. Un ruolo propulsivo in termini di controllo e coordinamento dei programmi di spesa spetta al dicastero del

Tesoro, che si avvale di un sistema basato sugli Accounting Officer (funzionari ministeriali di vertice delle singole amministrazioni). Questi relazionano ad una apposita commissione del Parlamento in ordine all'appropriato e regolare utilizzo delle risorse ed al rispetto del criterio funzionale (value for money) ossia, l'indicatore di efficienza e di efficacia nell'allocazione delle risorse. Il Governo è titolare di un diritto esclusivo di iniziativa in materia finanziaria. Il Parlamento può soltanto approvare o respingere le proposte di spesa e tassazione. Questo tradizionale principio costituzionale è riconosciuto e codificato nelle norme permanenti di procedura (Standing Orders, S.O.) della Camera dei Comuni.

Una conseguenza di tali norme è che solo i Ministri possono presentare un progetto di legge il cui scopo principale sia di incrementare la spesa pubblica. I progetti di legge d'iniziativa di singoli deputati (Private members bill) possono comportare conseguenze finanziarie come parte marginale delle loro disposizioni.

Anche sul piano più strettamente contabile il bilancio del Regno Unito ci offre un'interessante sistema: fino al budget 2000-2001 il sistema contabile del Regno Unito si è basato, infatti, in relazione alla registrazione, programmazione, e controllo dei flussi di finanza pubblica, sull'applicazione, quasi integrale, del criterio della cassa. A seguito di una lunga fase di progettazione, nel 1999 è stata disposta l'adozione delle regole, delle procedure e degli schemi di rilevazione propri del regime della contabilità aziendale (principio accrual), introducendo il sistema denominato Resource accounting and budgeting (RAB).

A partire dal bilancio 2001-2002, le previsioni (Supply Estimates), sono dunque formulate in base al principio della competenza economica tenendo conto, nell'imputazione dei valori, del periodo in cui maturano gli effetti economici delle transazioni, indipendentemente dal momento in cui si realizzano le corrispondenti variazioni finanziarie. Il sistema RAB è finalizzato, in particolare, a favorire una realistica valutazione dei costi relativi all'attività dei vari dipartimenti, favorendo di conseguenza una più efficiente allocazione delle risorse disponibili. Essa permette inoltre una migliore gestione dei cespiti patrimoniali e rende più agevole l'attività di controllo esercitata dal Parlamento e dal Tesoro, sempre al fine di una migliore programmazione da parte del Governo.

Sono cosciente del fatto che il completo “allineamento” dell'architettura di bilancio italiana a quella del Regno Unito, sia con riguardo alla sua costruzione che alle procedure di esame, rappresenterebbe una sorta di rivoluzione per l'ordinamento italiano: ma ciò non toglie che quello appare comunque il sistema più chiaro, più razionale e più trasparente, anche sul piano della individuazione dei ruoli e delle responsabilità degli attori istituzionali.