

4.10 Sulla gestione delle amministrazioni locali hanno continuato ad influire le incertezze riconducibili alla mancata definizione del sistema di finanziamento in attuazione del nuovo testo costituzionale.

Non è stata ancora sottoscritta l'intesa tra Stato, Regioni, Province, Comuni propedeutica ai lavori dell'Alta Commissione. Oltre a rallentare il processo di attuazione, ciò ha comportato una accentuazione della conflittualità istituzionale per la quale si è reso necessario l'intervento della Corte costituzionale. Le sentenze pronunciate dalla Corte hanno tutte sottolineato la necessità, per il concreto operare del nuovo assetto, di una normativa statale di attuazione, che individui i principi fondamentali del coordinamento dell'intero sistema tributario (anche in virtù del suo ruolo di verifica del rispetto del Patto di stabilità interno), confermando, in sua mancanza, il limite dell'autonomia delle regioni. In ogni caso il legislatore statale non può sopprimere, senza sostituirli gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi in vigore a regioni ed enti locali, né può prevedere trasferimenti vincolati nelle materie di competenza esclusiva regionale e in quelle di legislazione concorrente.

Nell'anno scorso si è riaperto il dibattito sul sistema di finanziamento regionale. Con l'approvazione nel maggio 2004 del primo DPCM di attuazione del federalismo fiscale si sono radicalizzate le obiezioni, da parte di alcune Regioni, sul sistema di finanziamento introdotto con il d.lgs. n. 56 del 2000. Esse hanno presentato istanze di illegittimità e di incostituzionalità presso il TAR del Lazio e la Corte Costituzionale. I ricorsi toccano diversi aspetti del provvedimento. La critica più rilevante è, tuttavia, quella che contesta la capacità della formula perequativa introdotta dal decreto legislativo di assicurare la copertura del fabbisogno sanitario.

In seguito a tali atti, il Governo ha deciso di sospendere l'applicazione del d.lgs. n. 56 del 2000 per individuare le modifiche necessarie per il suo adeguamento al nuovo testo costituzionale. Si tratta di una sospensione che chiude una stagione di continui rinvii delle scadenze previste per i diversi adempimenti (determinazione definitiva delle aliquote di compartecipazione; definizione dei DPCM relativi agli anni 2003 e 2004); ciò mentre risulta ancora bloccato l'esercizio per le Amministrazioni locali dei margini di gestione ad esse riservati per l'IRAP e/o per l'addizionale all'IRPEF.

Tale blocco nella politica tributaria locale ha inciso negativamente sul processo di responsabilizzazione delle amministrazioni territoriali. Non va dimenticato che, pur entro margini ancora limitati, pressoché tutte le regioni avevano fatto ricorso, fino al 2002, alla leva fiscale, non solo per accrescere il gettito, ma anche per finanziare, ricorrendo a redistribuzioni del carico fiscale, trattamenti agevolati per settori o categorie economiche particolari. Così, alcune regioni hanno ridotto l'aliquota Irap per determinate categorie di soggetti, compensando

tale calo con l'incremento di altri tributi (tassa auto o addizionale IRPEF). Quasi tutte le regioni hanno ridotto l'aliquota per le Onlus, molte hanno aumentato l'aliquota sul settore bancario, finanziario ed assicurativo. In alcuni casi l'IRAP è stata utilizzata a fini di incentivo e sostegno ad alcuni settori produttivi o di determinate aree territoriali. Anche quando gli incrementi sono stati mirati alla copertura del deficit sanitario non si è rinunciato a garantire trattamenti agevolati per alcuni settori o regimi di esenzioni. Non marginali e diversificati anche gli interventi relativi all'IRPEF. Sette regioni hanno per il momento previsto l'introduzione di variazioni rispetto agli importi base. Nella maggioranza dei casi si è trattato di incrementi costanti di aliquota (estesi a tutti i soggetti di imposta o applicato solo sopra una certa soglia di reddito); solo in alcuni casi, invece, si è fatto ricorso ad un vero e proprio sistema di aliquote progressive in funzione del reddito.

4.11 Per quanto, poi, riguarda il c.d. federalismo amministrativo, un ulteriore rinvio ha subito la trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti alle regioni per le funzioni ad esse attribuite. Si tratta di importi di rilievo: circa 4.500 milioni di euro nel 2004 (oltre 18.300 milioni tra il 2000 e il 2004) concentrati prevalentemente nel finanziamento di quattro settori (al trasporto pubblico locale va il 43,5 per cento delle somme trasferite, all'edilizia pubblica residenziale il 14,4 per cento, agli incentivi alle imprese il 14,3 per cento e agli interventi per la viabilità l'11,3 per cento), con una distribuzione in termini pro capite tra regioni che presenta forti disomogeneità. Sono le regioni minori del Centro Sud a presentare gli importi pro-capite più rilevanti, mentre Lombardia, Veneto, Campania e Lazio presentano importi significativamente al di sotto della media. Le differenze (sempre pro capite) delle somme attribuite a ciascuna regione, frutto dell'operare di differenti criteri di riparto e di andamenti della spesa storica poco omogenei, richiederanno una attenta valutazione in sede di trasformazione dei trasferimenti in entrate proprie regionali. Il semplice riferimento alla capacità fiscale, anche se con elevati livelli di solidarietà, riuscirebbe al più a ottenere una distribuzione pro capite più omogenea, ma non consentirebbe di garantire una distribuzione coerente con quella attualmente concordata tra regioni e frutto di una analisi dei fabbisogni a livello di settore.

Lo slittamento nei tempi di trasformazione di tali somme in entrate proprie non è stato, peraltro, privo di conseguenze: la costanza degli importi nell'ultimo biennio ha sottoposto le somme riconosciute per le politiche trasferite ad una inevitabile erosione del loro valore in termini reali; il ricorso a trasferimenti non ha poi consentito l'adeguamento conseguente "all'indicizzazione", ad esempio, al gettito dell'IVA (ipotizzando che una eventuale trasformazione si sarebbe tradotta in un aumento dell'aliquota di compartecipazione a questo

tributo). Una “perdita” di cui è possibile una seppur approssimativa stima, in base all’andamento del gettito nell’ultimo biennio, in oltre il 9 per cento delle somme trasferite; infine, guardando all’andamento della spesa per funzioni nel bilancio dello Stato, il mantenimento delle risorse sui livelli del 2002 sembra indicare una perdita di rilievo della funzione trasferita anche in rapporto alla spesa dell’amministrazione centrale.

4.12 A rendere ancora più incerto il quadro complessivo è la recente, improvvisa, accelerazione nei tempi previsti per la graduale abolizione dell’IRAP (legge n. 80 del 2003) in ragione della possibile pronuncia di incompatibilità di questo tributo con le norme comunitarie. Con il deposito delle conclusioni dell’Avvocato generale della Corte di giustizia europea (17 marzo 2005), che ha espresso un giudizio contrario al tributo, si sono poste le premesse per un esito non favorevole al Governo italiano del procedimento.

Ove si confermasse l’esito negativo, si porrebbero due ordini di problemi: come sostituire il gettito finora assicurato, ma anche come ripristinare l’autonomia tributaria regionale che, con una eventuale abolizione dell’IRAP, verrebbe sostanzialmente ridotta.

4.13 L’anno che si è chiuso ha visto venire al pettine i nodi di un sistema per troppo tempo sottoposto alle incertezze di un complesso e contrastato cantiere istituzionale.

A distanza di oltre otto anni dai primi trasferimenti di funzioni e in attesa dell’operare delle nuove modifiche costituzionali all’esame del Parlamento, i nodi attuativi sono tutti ancora aperti o destinati a riaprirsi (sistema perequativo, regole di bilancio, modalità di gestione del patto di stabilità interno, sistema fiscale decentrato, finanziamento delle funzioni trasferite).

Il prolungarsi di questa fase di indeterminatezza rischia oggi, tuttavia, in un quadro di disponibilità finanziarie sempre più ridotte, di risultare non più sostenibile. La mancanza di elementi e di strumenti di responsabilità fiscale, e di un quadro di riferimento per la gestione del coordinamento a livello territoriale, riduce le possibilità di predisporre una adeguata programmazione degli interventi delle amministrazioni locali, incidendo per questa via anche sulla possibilità di intervenire sulla competitività del sistema economico complessivo.

5. La manovra di bilancio per il 2005.

5.1 La manovra di bilancio per il 2005, definita nella sessione dello scorso autunno, si appoggia ad un quadro di riferimento macroeconomico e di finanza pubblica che, da allora, è profondamente mutato in senso peggiorativo.

A differenza di quanto avvenuto negli ultimi anni, la Nota di aggiornamento al DPEF 2005-2008 – messa a punto contestualmente alla predisposizione della legge finanziaria – ha confermato sostanzialmente lo scenario presentato nel DPEF alla fine dello scorso luglio. Con riguardo alle principali grandezze economiche, la crescita in termini reali del PIL per il 2005 è rimasta fissata nel 2,1 per cento, mentre il tasso d'inflazione programmata è stato definito nell'1,6 per cento. Si deve sottolineare che si tratta di ipotesi che, a quella data, non si discostavano in misura significativa da quelle formulate dai principali organismi internazionali. Quanto alla finanza pubblica, il quadro tendenziale proiettava nel 2005 un rapporto indebitamento/PIL pari al 4,4 per cento e fissava un obiettivo programmatico del 2,7 per cento, prefigurando pertanto, una manovra correttiva dell'ordine dell'1,7 per cento del prodotto.

La Relazione trimestrale di cassa presentata a fine aprile ha operato alcune prime importanti revisioni dello scenario 2005, quasi dimezzando la previsione di crescita economica (dal 2,1 all'1,2 per cento) e ipotizzando un peggioramento rilevante dei conti pubblici, sintetizzato nella proiezione di un rapporto indebitamento/PIL che, pur incorporando gli effetti di contenimento della manovra di bilancio approvata con la legge finanziaria, potrebbe salire fino al 3,7 per cento (valore corrispondente all'ipotesi, poi confermata dai fatti, di una conclusione entro l'anno della vicenda contrattuale relativa al settore statale).

A metà maggio, in occasione di una audizione presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, il Ministro dell'economia e delle finanze esponeva uno scenario ancora meno favorevole, soprattutto in relazione alla forte caduta del prodotto registrata negli ultimi due trimestri. Si precisava, in quella sede, come un completo aggiornamento del quadro economico e finanziario per il 2005 richiedesse informazioni più solide sulle tendenze della produzione e della finanza pubblica. Si prospettava, tuttavia, uno scenario di crescita reale contenuta allo 0,6 per cento (contro l'1,2 per cento assunto nella Rtc), associando ad esso un deterioramento del disavanzo pubblico che potrebbe condurre, nel 2005, il rapporto indebitamento/PIL intorno al 4 per cento. Analisi degli organismi internazionali e degli istituti di ricerca valutavano in misura più negativa la fase recessiva in atto, prospettando per il 2005 una sostanziale stagnazione del PIL (nell'Economic Outlook dell'Ocse è prevista una flessione dello 0,6 per cento). Nelle Considerazioni finali del 31 maggio scorso il Governatore della Banca d'Italia ha prospettato uno scenario in linea con queste non favorevoli valutazioni, prevedendo, per il 2005, una crescita nulla del prodotto interno lordo e un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche "dell'ordine del 4 per cento".

Al prossimo DPEF resta, dunque, affidato il compito di ricomporre il quadro di riferimento 2005 e, conseguentemente, di valutare – anche in funzione delle sollecitazioni

avanzate dalla Commissione europea – una accettabile revisione degli obiettivi programmatici, nonché di indicare le modalità di adeguamento della politica di bilancio, al fine di disporre interventi in grado di conseguirli.

5.2 Con tali necessarie precisazioni preliminari, può essere sinteticamente illustrata la manovra di bilancio per il 2005 nella versione definitiva approvata dal Parlamento che, rispetto al disegno originario, incorpora il provvedimento di sgravio fiscale oggetto dell'emendamento governativo presentato durante la sessione di bilancio. Una analisi puntuale delle disposizioni contenute nella legge finanziaria è stata proposta dalla Corte nella Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, trasmessa al Parlamento all'inizio di aprile.

Come si è ricordato, con la Nota di aggiornamento del DPEF (settembre 2004) il Governo confermava per il 2005 la dimensione quantitativa (24 miliardi di euro) della manovra correttiva dei conti pubblici necessaria per ricondurre il rapporto indebitamento/PIL dal 4,4 per cento tendenziale al 2,7 per cento. Si confermava, inoltre, la scelta di ricorrere in misura molto più contenuta ad interventi temporanei. Infatti, solo 7 miliardi di euro sarebbero dovuti derivare da misure una tantum di dismissioni del patrimonio immobiliare e dalla cessione di tratti della rete stradale. I restanti 17 miliardi di euro sarebbero stati assicurati da provvedimenti di contenimento della spesa (per 9,5 miliardi) e da misure di aumento delle entrate, attraverso operazioni di “manutenzione” delle basi imponibili (7,5 miliardi).

L'emendamento in materia fiscale si è tradotto in sgravi fiscali valutati, in termini di competenza economica, in 4,3 miliardi di euro.

La sessione parlamentare ha sostanzialmente confermato la dimensione complessiva della manovra correttiva del disavanzo 2005, ma ha aumentato l'importo della manovra “lorda” (portata a oltre 32 miliardi di euro), allo scopo di consentire la copertura degli sgravi fiscali relativi all'imposta sul reddito e all'IRAP e degli interventi espansivi decisi nel corso dell'esame parlamentare (1,8 miliardi di euro).

La manovra lorda, ridefinita in 32,6 miliardi di euro, risulta costituita per il 40 per cento da minori spese, per circa il 34 per cento da maggiori entrate, per il 22 per cento circa da dismissioni di attivi patrimoniali e per il 4,6 per cento da misure di razionalizzazione nella gestione degli attivi patrimoniali. L'aumentata dimensione della manovra lorda consentirebbe, nel 2005, di produrre gli effetti programmati di riduzione dell'indebitamento netto (confermati in circa 24 miliardi di euro) e, nello stesso tempo, di coprire maggiori spese correnti per 2,7 miliardi di euro e, soprattutto, minori imposte dirette stimate, complessivamente, in circa 5,8

miliardi (4,3 miliardi riferibili alla riforma dell'imposta sul reddito e 1,5 miliardi a diverse proroghe di sgravi e agevolazioni).

Come si è detto, è programmata una considerevole quota di interventi di dismissione di attivi patrimoniali (immobili, strade, demanio) che, nel 2005, dovrebbero superare i 7 miliardi di euro. Considerando le altre misure di natura transitoria, quali le rate del condono edilizio slittate dal 2004 e le altre sanatorie previste, si rileva come il peso dei provvedimenti una tantum, anche se in via di riduzione, resterebbe significativo: secondo stime della Banca d'Italia circa l'1 per cento del PIL.

Rispetto al disegno di legge iniziale, la manovra definitiva ha introdotto misure di ulteriore contenimento dei consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche (per circa 1,1 miliardi) e di aumento del prelievo (per circa 3,9 miliardi). Si tratta di interventi che, nel caso della spesa, mirano a comprimere una categoria già oggetto di reiterati provvedimenti di controllo (dal decreto taglia-spese del 2002, al DL n. 168 del 2004 e alla stessa disciplina del 2 per cento contenuta già nel disegno di legge finanziaria per il 2005) e, nel caso delle entrate, riguardano lo slittamento di due rate del condono edilizio al 2005 e aumenti degli importi fissi delle imposte di registro, di bollo, ipotecaria e catastale.

Il quadro definitivo, dunque, propone una manovra nella quale il peso delle misure di aumento del prelievo fiscale è ancora molto rilevante. A fronte dello sgravio relativo all'imposta sul reddito, infatti, si delinea un insieme di interventi di recupero del gettito per un importo di circa 11 miliardi di euro. Si tratta essenzialmente di misure volte all'ampliamento e all'emersione delle basi imponibili e, in particolare, alla revisione e all'aggiornamento degli studi di settore. In materia, tuttavia, l'esame parlamentare si è concluso con l'eliminazione della norma che prevedeva un aggiornamento annuale automatico basato su indicatori di contabilità nazionale; scelta che accentua le perplessità sulla consistenza degli effetti attesi dal provvedimento.

Sul fronte della spesa, l'azione di contenimento è, sostanzialmente, articolata intorno a tre strumenti di disciplina: la "regola del 2 per cento" che fissa un limite all'incremento tendenziale della spesa delle Amministrazioni pubbliche rispetto ai livelli del 2004, come definiti nella Relazione previsionale e programmatica del settembre 2004 (previsioni iniziali ridotte a seguito degli interventi disposti con il DL n. 168 del 2004); la revisione della disciplina del Patto di stabilità interno, che introduce per tutti gli enti territoriali un limite alla spesa, anziché ai saldi; l'aggiornamento e la fissazione di un limite alla crescita della spesa sanitaria.

Con riguardo ai redditi da lavoro dipendente, la manovra approvata comporta sia un adeguamento delle risorse destinate ai rinnovi dei contratti del pubblico impiego per il biennio

2004-2005 che, con segno opposto e dimensioni analoghe (0,4 miliardi di euro), un rafforzamento del blocco delle assunzioni nelle amministrazioni centrali e la fissazione di limiti di spesa alle amministrazioni locali.

5.3 Il giudizio già espresso dalla Corte sull'impianto della politica di bilancio per il 2005 affronta due aspetti distinti: da un lato, si tratta di valutare se la dimensione quantitativa complessiva della manovra correttiva approvata dal Parlamento, anche nell'ipotesi di una piena realizzazione degli effetti attesi, si prospetti adeguata al conseguimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica fissati dal Governo; dall'altro, si tratta di esaminare le principali singole misure correttive, allo scopo di verificarne il grado di realizzabilità e la consistenza delle stime degli effetti di contenimento del disavanzo.

Quanto al primo aspetto, il giudizio non può, al momento, che restare sospeso, in ragione della profonda revisione del quadro di riferimento economico e finanziario sopra illustrata. Non è, infatti, possibile valutare se una correzione pari all'1,7 per cento del PIL (quale quella disposta con la finanziaria per il 2005) sia tuttora sufficiente per raggiungere i saldi-obiettivo. Si avverte, in proposito, tanto la mancanza di una più puntuale ricognizione sulle prospettive dell'economia e sulle implicazioni sui conti pubblici, quanto la necessità di ridefinire, d'intesa con la Commissione europea, gli stessi obiettivi per il 2005.

Con riguardo all'efficacia delle principali misure correttive, la Corte ha già trasmesso al Parlamento le proprie osservazioni, sottolineando in particolare il grado di aleatorietà di alcuni interventi e delle relative proiezioni quantitative (la "regola del 2 per cento", la stima degli oneri per il personale delle amministrazioni pubbliche, la disciplina contenuta nella legge finanziaria per la finanza decentrata, alcuni interventi in materia di entrate).

Le condizioni per la piena realizzazione degli effetti attesi si presentano, infatti, molto complesse:

- gli obiettivi di spesa derivanti dalla "regola del 2 per cento" appaiono molto stringenti, soprattutto per la categoria più colpita, i consumi intermedi. Il vincolo è, infatti, riferito ad una base 2004 (le previsioni corrette con gli effetti del DL n. 168) che risulta inferiore al livello di spesa effettivamente realizzato in tale anno. In altri termini, il livello-obiettivo per il 2005 si collocherebbe al di sotto del livello di spesa del 2004. Si può, in ogni caso, ribadire la perplessità sull'efficacia di strumenti di controllo di tale natura, almeno sotto il profilo della capacità di introdurre correzioni permanenti al profilo della spesa: l'introduzione di argini più robusti (con l'estensione triennale della regola di contenimento e con il più rigido dimensionamento dei fondi generali di

- riserva) non elimina, infatti, l'osservazione di fondo, secondo la quale la tecnica dei tetti uniformi di spesa, pur sorretta dalla limitazione degli stanziamenti di competenza e di cassa, resta sempre uno strumento di carattere congiunturale che, se protratto nel tempo finirà per incidere negativamente sulla funzionalità dell'amministrazione;
- la dinamica della spesa di personale delle Amministrazioni pubbliche, nell'impianto originario della manovra finanziaria per il 2005, era contenuta entro il 2 per cento (per effetto di una evoluzione tendenziale stimata "compatibile"). Lo slittamento al 2005 di contratti del settore statale non stipulati entro il 2004 e la conclusione di un accordo sul pubblico impiego più gravoso di quanto previsto concorrono nel determinare una crescita dei redditi da lavoro dipendente superiore al tetto di spesa (ai fini degli equilibri complessivi di finanza pubblica non rileva che tale categoria di spesa risultasse *formalmente* non vincolata alla regola del 2 per cento). Già la Relazione trimestrale di cassa dello scorso mese di maggio ha aggiornato la previsione al 3,5 per cento. Ma si tratta di una stima che, verosimilmente, sconta il rinvio al 2006 di una parte consistente dei rinnovi contrattuali relativi al biennio 2004-2005;
 - dalla revisione del patto di stabilità interno e dall'estensione agli enti decentrati della regola del 2 per cento sono attesi risparmi di spesa crescenti (1.465 milioni nel 2005 e 2.210 milioni nel 2006). Ma la scelta – maturata in sede di dibattito parlamentare – di riferire l'obiettivo di spesa 2005, anziché all'anno 2003, alla media del triennio 2001-2003 (rispetto alla quale sarebbe consentito un incremento dell'11,5 per cento), anche se giustificata dall'esigenza di attenuare la variabilità del dato di base, potrebbe ridurre l'efficacia della disposizione. Verifiche condotte dalla Corte su un campione di enti sembrano indicare, infatti, che il nuovo criterio di calcolo comporterebbe una minore stringenza del vincolo: il tetto alla spesa risulterebbe più elevato di quello originario, soprattutto per i Comuni e, quindi, renderebbe dubbio il conseguimento dei risparmi indicati. Si confermerebbe, inoltre, l'impressione, più volte espressa dalla Corte, che livelli di variazione predefiniti e automatici non possono considerarsi sostitutivi di sistemi basati su una più stringente responsabilità fiscale di entrata e di spesa; forte è infatti il rischio di inserire elementi distorsivi nell'operare degli enti territoriali senza un effettivo e duraturo beneficio per la finanza pubblica;
 - anche i risparmi in materia di spesa sanitaria, stimati in oltre 4.250 milioni di euro, presentano margini di rischio. Nonostante il riadeguamento degli importi riconosciuti, l'obiettivo di spesa per il 2005 risulta, infatti, pari al risultato di consuntivo 2004. Un valore che sconta l'incidenza sui costi della sanità solamente di una parte degli oneri

riferiti ai rinnovi contrattuali. L'entità dello sforzo correttivo richiesto attraverso politiche della domanda e dell'offerta è, quindi, in ogni caso impegnativa. La maggiore stringenza dei vincoli posti per l'accesso alle nuove risorse e la previsione di misure correttive, sia di natura finanziaria che reale, nel caso di superamento dei tetti di spesa, sposta naturalmente su una attenta attività di monitoraggio il compito di ottenere i risparmi attesi e di evitare l'accumularsi di disavanzi "sommersi";

- il ricorso sia ad entrate straordinarie (cessioni di immobili e di strade) che ad anticipazioni ed acconti presenta rischi, tanto per le riserve avanzate da Eurostat sulla contabilizzazione di alcune partite a riduzione del disavanzo e sulla collocazione della società ISPA, quanto per le comprovate difficoltà di realizzazione sul piano gestionale. Per quanto riguarda quest'ultimo profilo, sono note le difficoltà incontrate nell'ultimo anno per la cessione ai privati degli immobili di SCIP2, con il conseguente ricorso nell'aprile dello scorso anno all'accensione di un mutuo bancario per far fronte alle scadenze di rimborso dei titoli e di pagamento degli interessi agli investitori. Sono altresì note anche le difficoltà incontrate con SCIP3 per la cartolarizzazioni degli immobili della Difesa.

PAGINA BIANCA

Cap. II

L'ordinamento contabile

- 1. Stato di attuazione della legislazione vigente e profili evolutivi.**
- 2. Procedure parlamentari e sessione di bilancio: recenti sviluppi e criticità.**
- 3. Legge di bilancio: limiti di significatività.**
- 4. Legge finanziaria e relative problematiche.**
- 5. Aspetti propositivi.**

1. Stato di attuazione della legislazione vigente e profili evolutivi.

1.1 Prosegue il difficile processo di attuazione della legge 94 del 1997, completata dal decreto legislativo 279 del 1997, nonché dalle successive norme recate dalla legge 208 del 1999 e dal DL 194 del 2002, convertito con modificazioni nella legge 246 del 2002.

Con l'emanazione della legge 94 del 1997 si è inteso migliorare il percorso avviato dalle leggi 468 del 1978 e 362 del 1988, che hanno consentito di porre al centro del processo decisionale le scelte annuali di fiscal policy, come strumento essenziale del controllo dell'economia nel breve periodo.

Con tale legge, e con il decreto legislativo che la integra, si è voluto altresì allineare la normativa italiana al sistema europeo dei conti (SEC'95) nonché alle modifiche ordinamentali intervenute nel corso degli anni '90, soprattutto ad opera della legge n. 59 del 1997 come successivamente modificata ed integrata (modelli organizzativi, federalismo amministrativo, controlli).

Punti qualificanti della riforma del 1997 erano e restano:

- migliore definizione delle politiche pubbliche, in relazione anche ad un più trasparente e razionale procedimento di allocazione delle risorse;

- innovativi criteri guida per la formazione, deliberazione e gestione del bilancio dello Stato, basati sulla distinzione fra bilancio politico e bilancio amministrativo;
- connessione stretta fra razionalizzazione del bilancio e revisione dei modelli organizzativi e procedurali delle pubbliche amministrazioni;
- arricchimento dell'apparato informativo di supporto alla decisione di bilancio e, conseguentemente, del rendiconto.

In particolare, sono ancora da porre in evidenza:

- l'introduzione delle unità previsionali di base, a ciascuna delle quali deve corrispondere un centro di responsabilità;
- la classificazione delle spese per funzioni obiettivo;
- il ruolo essenziale delle note preliminari e delle direttive ministeriali;
- l'adozione della contabilità analitica per centri di costo.

Con la riforma del 1997 si è anche affrontato il tema del raccordo tra bilancio dello Stato, settore statale e conto della pubblica amministrazione che – nonostante le ulteriori misure di rafforzamento varate con la legge 208 del 1999 – è ad oggi lontano da una soddisfacente soluzione, come le recenti vicende dei conti del 2004 e della revisione degli esiti gestionali del triennio 2001-2003 indiscutibilmente sottolineano.

1.2 Inducono a cautela le negative esperienze del passato in cui – a cominciare dalla legge 468 del 1978 – si è data applicazione solo alla parte operativa delle precedenti riforme, senza una proficua utilizzazione dei relativi materiali informativi allo scopo di incentivare la conoscenza sullo stato dei conti pubblici.

Il passare del tempo – ormai circa otto anni – rischia di congelare le più significative innovazioni recate dalla legge 94 che, in correlazione con la riforma amministrativa, mirano, da un lato, a potenziare gli strumenti di governo della finanza pubblica e, dall'altro, alla misurazione dei risultati ottenuti nell'attuazione delle politiche pubbliche.

Le unità previsionali di base, nell'esperienza applicativa, non corrispondono alle attese di una migliore ponderazione delle scelte da effettuare in sede parlamentare.

Nella sostanza il bilancio dello Stato continua ad essere gestito prevalentemente, se non esclusivamente, sulla base dei capitoli, che per la loro disomogeneità finiscono per pregiudicare la leggibilità dei conti.

Delle medesime carenze soffre anche la classificazione della spesa per funzioni obiettivo, sottratta – com'è noto – al voto parlamentare.

Ne deriva un sostanziale svuotamento dell'art. 13 del decreto legislativo 279 del 1997, con cui si è teso alla valorizzazione del rendiconto generale dello Stato che, ai fini della valutazione delle politiche pubbliche, dovrebbe far leva proprio sulla classificazione incrociata per funzioni obiettivo e per unità previsionali di base. Il giudizio sui risultati della gestione annuale è condizionato, per altro verso, dalla inadeguatezza, particolarmente accentuata per taluni ministeri, delle note preliminari e delle direttive ministeriali di inizio d'anno, su cui la Corte si è più volte soffermata.

Al di là di una attuazione formale e non incidente sul piano della effettiva riqualificazione della spesa, lungo resta il cammino da fare sul versante della contabilità analitica e del controllo di gestione, che richiedono peraltro il convinto coinvolgimento di tutte le amministrazioni di spesa.

La riforma impostata dalla legge 94 con riguardo alla formazione, gestione e rendicontazione del bilancio va avanti, quindi, con lentezza. La via più praticabile da seguire su questo fronte sembra comunque essere quella di un processo affidato, ad aggiustamenti metodologici ed operativi più che quella di un ulteriore "stress normativo"; un intervento normativo – come si vedrà in seguito – si rivela invece necessario in altri contesti.

Si tratta di dare reale sostanza alle innovazioni strutturali e procedimentali recate dalla riforma del 1997, finora purtroppo non accompagnate dalla necessaria modifica della legge e del regolamento di contabilità di Stato, che la stessa legge 94 prevedeva.

1.3 Diversi sono i problemi legati alla riforma organica della legge 468 del 1978, per quanto attiene alla funzione della "decisione di bilancio", ai contenuti della legge finanziaria e ai mutamenti di ordine costituzionale che comportano, fra l'altro, l'esigenza di acquisire il quadro complessivo del conto delle pubbliche amministrazioni all'interno dei documenti fondamentali per la decisione parlamentare (e conseguentemente in sede di struttura del rendiconto).

Su questi temi, già in parte sfiorati dalla legge 208 del 1999, si pone la necessità di una attenta rivisitazione, sulla base anche delle vicende riguardanti le ultime due sessioni di bilancio; in ogni caso la complessità della materia e la rilevanza anche istituzionale dei temi evocati presuppongono riflessioni da riconnettere alle dinamiche dei processi politici in atto.

A questi temi generali si rifaceva il dibattito, avviato dall'audizione del febbraio 2002 dal Ministro dell'economia e delle finanze dinanzi alle competenti Commissioni congiunte di Camera e Senato, sfociato nell'approvazione di due risoluzioni "parallele" nel mese di giugno.

Ma né questa né altre successive iniziative parlamentari – anche per la mancata spinta governativa – hanno finora avuto concreto svolgimento. In proposito vanno comunque qui

richiamate, per l'incidenza in questa materia, le vicende in parte connesse alle iniziative di revisione del patto di stabilità e crescita innescate dalla non favorevole congiuntura europea e alle modifiche della Parte seconda della vigente Costituzione all'esame del Parlamento, che coinvolgono nuove competenze e procedure in tema di manovra di finanza pubblica in funzione del previsto federalismo fiscale.

Una ripresa di attenzione per alcuni dei temi in parola è ora riscontrabile nel testo dell'art. 2 del d.d.l. (A.C. n. 5736), recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri, facente parte integrante del c. d. "pacchetto competitività", che sconta peraltro i tempi legati all'attuazione di specifiche deleghe. Lo scopo essenziale del progetto normativo è quello di pervenire ad un effettivo monitoraggio dei conti pubblici (basato sulla normalizzazione dei sistemi contabili e su criteri unitari per la redazione e la revisione del bilancio di previsione e del rendiconto generale) e favorire l'acquisizione delle informazioni fondamentali per la costruzione del conto economico delle pubbliche amministrazioni.

2. Procedure parlamentari e sessione di bilancio: recenti sviluppi e criticità.

2.1 Le riflessioni della Corte – che qui si svolgono – si qualificano per il loro carattere di mero ausilio al Parlamento, "dominus" – per definizione – della materia in questione.

Va riconosciuto, preliminarmente, che la disciplina in atto ha consentito, nell'arco temporale di più di un decennio, di salvaguardare, pur tra difficoltà di non poco momento, gli equilibri complessivi, le partizioni in settori, le distinzioni degli interventi relativi alla manovra annuale.

Resta la necessità di assicurare, con rigorose delimitazioni, i contenuti propri della decisione di bilancio (e – in proposito – la vicenda che ha accompagnato la legge finanziaria 2005 fornisce significativi elementi negativi). Al riguardo deve rilevarsi criticamente che esplica influenza determinante l'affermata necessità di pervenire, con sicurezza, ad una approvazione tempestiva delle più svariate misure entro l'anno, motivata dalla incertezza degli approdi delle ordinarie iniziative legislative.

Tale valutazione è autorevolmente avvalorata dall'ordine del giorno approvato dalla Camera dei deputati (9/5310 – bis – C – R/167), dove è rilevato che l'esperienza della fine del 2004 ha confermato e, per certi versi, accentuato "i profili di criticità già presenti negli anni precedenti, in quanto, nonostante le intese raggiunte lo scorso anno sulla adozione di criteri più rigorosi, per la prima volta si è registrata una netta divaricazione tra i criteri applicativi delle regole vigenti sul contenuto proprio della legge finanziaria tra i due rami del Parlamento".

Altra significativa problematica che, ormai da anni, viene posta in luce dalla Corte attiene alla estrema complessità del processo emendativo, che pur è attentamente valutato nel contesto dei poteri di esame preliminare attribuiti alle Commissioni bilancio e alle Presidenze dei due rami del Parlamento, le quali ultime assolvono alla essenziale funzione di imporre il rispetto delle regole, anche eliminando emendamenti microsettoriali.

In questa specifica materia, ed anche ai fini di auspicabili misure riformatrici “a regime”, la Corte reitera in questa sede di referto annuale al Parlamento e proprio ai fini dell’ausiliarietà – più avanti ricordata – sue specifiche ipotesi propositive:

a) potrebbero essere preclusi non solo gli emendamenti che incidono sui saldi ma anche quelli che alterano gli andamenti dell’entrata e della spesa, da configurare come tetti invalicabili (dal momento che l’equilibrio fra componente della manovra affidata all’entrata e componente affidata alla spesa costituisce un elemento qualificante della politica di breve periodo);

b) può, altresì, essere esaminata la possibilità di introdurre limitazioni all’effetto allocativo degli emendamenti parlamentari, che potrebbero essere ricondotti all’interno delle grandi allocazioni di risorse oggetto della decisione parlamentare: oggi le unità previsionali e, in prospettiva, le “missioni” e i “programmi” ispirati alla struttura di bilancio della legge organica francese n. 692 del 2001.

In termini conclusivi, e confermando quanto contenuto nella terza relazione quadrimestrale 2004 sulla legislazione di spesa trasmessa al Parlamento nella prima decade del mese di aprile 2005, la Corte osserva che le modalità di svolgimento e l’esito della sessione di bilancio hanno reso sempre più attuale la necessità di una rimediazione complessiva della vigente normativa contabile e di una sollecita ripresa dell’esame dei disegni di legge volti alla sua riforma e al suo superamento, disegni di legge che costituiscono – in ogni caso – una valida base di discussione.

2.2 Nell’ambito dei più recenti sviluppi verificatisi nelle procedure di bilancio, va richiamato un “aggiornamento di contenuto” della legge finanziaria, che assume speciale significato anche dal punto di vista ordinamentale e degli equilibri nel rapporto istituzionale tra Governo e Parlamento.

Deve farsi qui riferimento alle leggi di delega volte ad introdurre riforme strutturali del settore pubblico (fisco, istruzione, previdenza).

Al riguardo si stanno sempre più delineando, con chiarezza, modalità di quantificazione degli oneri e di conformazione delle coperture affidate a questa sequenza: gradualità dell’attuazione del disegno complessivo della riforma affidato ai provvedimenti delegati;

quantificazione degli oneri e individuazione delle coperture demandate, annualmente, alle leggi finanziarie; definitiva calibratura delle innovazioni attraverso i decreti delegati, entro i confini assentiti dalle coperture delimitate dalla finanziaria: si è in presenza – pertanto – di una tecnica normativa nuova da coniugare in modo coerente, e con assoluto rigore, con il principio della copertura di nuovi oneri fissato dall'articolo 81, comma quarto, della Costituzione.

Con maggiore compiutezza può dirsi che la legge di delega sta assumendo la natura di una dettagliata enunciazione dei capisaldi programmatici e dei lineamenti operativi della riforma, la cui realizzazione – anche in ragione della vasta portata della riforma stessa e dell'opportunità del suo disegno – è però affidata al reperimento di risorse in sede di legge finanziaria e solo successivamente – e nei limiti consentiti dalle risorse già reperite – alla normazione delegata.

Nell'ambito di questa cornice si appalesano rilevanti le responsabilità che finiscono per gravare sul Documento di programmazione economico-finanziaria. La innovativa sequenza delineata dalle leggi di riforma per le coperture deve infatti sempre fondarsi, secondo i principi fissati dalla Corte Costituzionale, su una credibile prospettiva di equilibrio nel medio periodo fissata dagli organi della rappresentanza. La previsione programmatica di medio periodo inclusa nel DPEF (nei contenuti da ultimo definiti dalla legge n. 208/1999) può peraltro offrire il quadro di riferimento per la valutazione della congruità degli equilibri di finanza pubblica, ai quali si lega la copertura graduale delle riforme affidata alle leggi finanziarie annuali ed ai decreti legislativi, sempre però se la stessa previsione è attendibile e ben costruita.

Da ultimo la Corte non può che ribadire, ai fini del rispetto dell'obbligo posto dall'art. 81 Cost., la centralità della regola secondo cui la copertura, anche se successiva, deve comunque precedere l'operatività del disegno normativo contenuto nella legge di delega e sviluppato attraverso i decreti delegati. Ciò anche in relazione ai principi affermati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 226/1976.

3. Legge di bilancio: limiti di significatività.

3.1 Con la riforma del 1978 si era inteso, fra l'altro, superare la sostanziale inidoneità del previgente sistema a fornire alle Camere elementi conoscitivi utili per le valutazioni e le scelte di finanza pubblica, facendo della legge di bilancio un aggiornato ed efficace strumento di azione finanziaria. Si era delineata, nella stessa prospettiva, l'attrazione, nel processo di bilancio statale, di elementi di collegamento con il settore pubblico allargato.

Il dato di partenza della riforma era quello di aumentare il grado di significatività economica del bilancio stesso. Tale condivisibile profilo si è andato peraltro scolorendo nel tempo, nonostante le prescrizioni che a più riprese (l. 362/88; l. 94/97; l. 208/99 e DL 194/02)