

Carlo Frati

Bilancio dello Stato e legislazione di spesa

1 - Premessa; 2 - Obiettivi e aspettative della riforma del bilancio del 1997; 3 - I limiti e i problemi della riforma; 4 - Stanziamenti di bilancio giuridicamente obbligatori: l'analisi delle spese vincolate; 5 - Alla ricerca della flessibilità nella gestione del bilancio; 6 - Il decreto-legge "tagliaspese": le modifiche nel corso dell'esame parlamentare; 7 - Applicazione ed effetti del decreto-legge "tagliaspese"; 8 - Disposizioni di legge che modificano direttamente gli stanziamenti di bilancio: i "tagli lineari" e la regola del 2 per cento; 9 - Regolare il bilancio al di fuori del bilancio: gli accantonamenti; 10 - La nuova classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi; 11 - I progressi derivanti dalla nuova classificazione del bilancio dello Stato; 12 - Le esigenze di affinamento della struttura per missioni e programmi; 13 - Spese predeterminate per legge e spese giuridicamente obbligatorie nella nuova classificazione del bilancio dello Stato; 14 - Qualche conclusione.

1 - Premessa

Il bilancio dello Stato è tema di rilevanza non soltanto contabile, ma anche istituzionale e politica, nella misura in cui non si limita a rappresentare entrate e spese, ma è uno strumento per deciderne la dimensione, la provenienza e l'allocazione.

Nel sistema italiano, tuttavia, la capacità decisionale del bilancio è stata fortemente limitata dalla previsione del comma terzo dell'articolo 81 della Costituzione, a norma del quale «con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese», e dall'interpretazione che questa previsione ha ricevuto nella giurisprudenza costituzionale, nella legislazione contabile, nella prassi di attuazione.

Le conseguenze del divieto costituzionale si sono esplicate nella misura più estesa, con la qualificazione della legge di bilancio come legge meramente formale, vale a dire come atto che ha soltanto formalmente natura legislativa, mentre nella sostanza si configurerebbe come approvazione del

bilancio predisposto dal Governo o come autorizzazione al Governo a gestire le entrate e le spese. È una tesi sancita dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale «la legge del bilancio ... è una legge formale che non può portare nessun innovamento nell'ordine legislativo» ⁽¹⁾; per cui «la legge del bilancio deve istituzionalmente operare nell'ambito e in conformità dell'ordinamento costituito dalla legislazione sostanziale; e non può prevedere spese od entrate che non traggano titolo da una legge sostanziale» ⁽²⁾.

A dire il vero, si tratta di una giurisprudenza costituzionale assai risulante (seppure mai espressamente corretta) e la qualificazione della legge di bilancio come legge formale è stata oggetto di vivaci discussioni. Se si assume tale qualificazione in senso pieno e rigoroso, risulta assai difficile condividerla, perché escluderebbe la presenza nella legge di bilancio di ogni contenuto normativo. Basterebbe rilevare che la legge di bilancio ha un articolato che non si limita soltanto a disporre l'approvazione delle tabelle; che le previsioni di entrata sono il risultato di stime che non si riducono alla mera applicazione della legislazione tributaria e della restante legislazione rilevante in materia di entrate; che le previsioni di spesa non sempre sono determinate sulla base di norme legislative sostanziali, ma accade anche che siano definite nel bilancio stesso, per cui, in questi casi, lo stanziamento di bilancio è la fonte dell'autorizzazione ad effettuare la spesa. Ad inficiare la riduzione della legge di bilancio a legge meramente formale concorre altresì l'emendabilità del relativo disegno di legge: un disegno di legge che consistesse esclusivamente nell'approvazione del bilancio o nell'autorizzazione alla gestione finanziaria non potrebbe, a rigore, essere emendabile. La qualifica di legge formale sembra assai più appropriatamente attagliarsi alla legge di approvazione del rendiconto, in relazione alla quale, in effetti, non è ammesso l'esercizio della facoltà di emendamento.

Di fronte alle difficoltà derivanti dal comma terzo dell'articolo 81 della Costituzione, la legge fondamentale di contabilità dello Stato, la legge n. 468 del 1978, ha indicato una soluzione praticamente efficace. Ha espressamente previsto che il bilancio dello Stato sia predisposto dal Governo e presentato al Parlamento a legislazione vigente e ha affiancato al disegno di legge di bilancio un nuovo strumento, il disegno di legge finanziaria, che, per il suo carattere di legge ordinaria, può intervenire sulla legislazione cosiddetta sostanziale, al fine di incidere in misura anche rilevante sulle dinamiche dell'entrata e della spesa. Una complessa procedura parlamentare è stata ideata per permettere l'esame congiunto dei due disegni di legge e per assicurare che gli effetti, in termini di modifica delle previsioni di entrata e

di spesa, derivanti dalle disposizioni contenute nella legge finanziaria, come approvata da ciascun ramo del Parlamento, siano, mediante le note di variazioni, recepiti nel bilancio prima dell'approvazione definitiva del relativo disegno di legge.

Nel sistema delineato dalle legge n. 486, come più volte rivista, e dalla prassi di attuazione, la legge finanziaria è diventata lo strumento di decisione della manovra (eventualmente accompagnata dal «collegato di sessione» o da decreti-legge adottati contestualmente, i cui effetti sono scontati nel prospetto di copertura della finanziaria stessa). Per quanto riguarda il bilancio dello Stato, la contrapposizione legge formale/legge sostanziale ha avuto per effetto non tanto di privare il disegno di legge di bilancio di ogni contenuto normativo, quanto piuttosto di limitarlo fortemente. Si è, infatti, escluso che, in sede di definizione e di approvazione del bilancio, potessero essere modificate le previsioni di entrata (salvo revisione delle stime in base a cui sono state quantificate) e le previsioni di spesa determinate da disposizioni legislative o, comunque, da considerare giuridicamente obbligatorie. Di conseguenza, soltanto la quota degli stanziamenti di spesa, assai ridotta (pari circa al 5 per cento delle spese finali), riconducibile alle cosiddette spese discrezionali, è stabilita dalla legge di bilancio, nella fase di predisposizione del bilancio a legislazione vigente e, successivamente, nella fase di esame parlamentare del relativo disegno di legge.

Le premesse brevemente richiamate motivano la rilevanza che assume la questione del rapporto tra legislazione di spesa e poste di bilancio, la quale, altrimenti, potrebbe apparire una questione puramente contabile, che investe alcuni documenti marginali, nell'ambito dell'ampio strumentario che accompagna la decisione sulla manovra di finanza pubblica.

Si tratta, invece, di un profilo che incide, in via immediata, nell'ambito della procedura parlamentare di esame del disegno di legge di bilancio, con riferimento alla valutazione di ammissibilità degli emendamenti presentati. In una prospettiva più ampia, su cui si innesta anche la questione dell'emendabilità, è il profilo in relazione al quale vengono definiti i confini delle capacità decisionali riconosciute al bilancio e al relativo disegno di legge e, di conseguenza, anche l'assetto complessivo degli strumenti di governo della finanza pubblica.

Nel presente lavoro il tema del rapporto tra legislazione di spesa e struttura del bilancio viene affrontato assumendo come punto di partenza la riforma del bilancio approvata nel 1997 e come punto di arrivo la nuova classificazione per missioni e programmi, adottata per la prima volta nel bilancio di

previsione per il 2008. Tra la riforma del 1997 e la riclassificazione operata a distanza di dieci anni si ripercorrono gli interventi legislativi, numerosi e di varia natura, che sono andati a incidere sul rapporto tra legislazione di spesa e stanziamenti di bilancio, in relazione, essenzialmente, a esigenze di governo della spesa: l'autorizzazione al Governo, di portata sempre più ampia, a effettuare in via amministrativa variazioni di stanziamenti tra unità previsionali di base, in difformità da quanto approvato dal Parlamento con la legge di bilancio; i fondi unici da ripartire in corso di esercizio; gli strumenti e le procedure del decreto-legge cosiddetto tagliaspese; i tagli lineari, gli accantonamenti e le altre disposizioni legislative, per lo più contenute nelle leggi finanziarie, che hanno modificato direttamente gli stanziamenti di bilancio.

L'analisi della struttura del bilancio svolta nel presente lavoro si concentra sugli stati di previsione della spesa; non si prende in considerazione la struttura dello stato di previsione dell'entrata, che risponde a logiche ed esigenze diverse e richiederebbe una distinta trattazione. L'analisi dell'articolazione delle unità di spesa, d'altra parte, non si limita esclusivamente agli aspetti concernenti la determinazione degli stanziamenti sulla base della legislazione e il loro carattere giuridicamente obbligatorio; proprio perché questi aspetti assumono rilevanza in rapporto alle potenzialità decisionali del bilancio, è stato considerato l'insieme degli obiettivi che l'una e l'altra revisione (quella del 1997 e quella del 2007) si proponevano, al fine di rendere il bilancio stesso uno strumento più adeguato di governo della spesa.

Del resto, il fatto che in un arco di tempo relativamente limitato si sia proceduto per ben due volte a ridefinire interamente la struttura del bilancio dello Stato, nonché gli altri numerosi interventi relativi alla determinazione degli stanziamenti di bilancio di cui si dà conto attestano che l'esigenza di prendere in considerazione e affrontare la questione dei limiti decisionali del bilancio è effettivamente percepita. Ciò vale anche in prospettiva di una eventuale revisione delle modalità di decisione nel settore della finanza pubblica.

Nel sistema definito dalla legge n. 468 e dalle riforme successivamente intervenute, ad un bilancio a debole intensità decisionale fa riscontro una legge finanziaria di dimensioni e contenuti in costante espansione, che sono ormai divenuti decisamente abnormi. È un sistema che, pur essendosi dimostrato in passato assai efficace a fronteggiare anche situazioni di grave emergenza, mostra oggi una tenuta sempre più precaria, proprio a causa delle anomalie che ha prodotto. Interventi di riforma non potranno fare a meno di confrontarsi con la delimitazione e, eventualmente, l'ampliamento della capacità decisionale del bilancio dello Stato.

2 - Obiettivi e aspettative della riforma del bilancio del 1997

La struttura del bilancio dello Stato, definita dalla legge n. 468 del 1978, è stata profondamente modificata dalla riforma attuata con la legge 3 aprile 1997, n. 94 ⁽³⁾ e con il successivo decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279. Il disegno di legge di bilancio a legislazione vigente per il 1998, presentato dal Governo nel luglio del 1997, è stato il primo ad essere predisposto secondo la nuova struttura.

Anche per la riforma del bilancio, i tempi non sono casuali. La riforma, infatti, interviene in un momento di profonda trasformazione delle politiche di bilancio e degli assetti di finanza pubblica. È il momento in cui si costituisce l'Unione economica e monetaria: all'inizio del 1998 le istituzioni comunitarie verificano quali Stati membri abbiano soddisfatto i criteri di convergenza previsti dal Trattato di Maastricht per l'adozione della moneta unica e all'inizio del 1999 è introdotto l'euro, con la determinazione dei tassi di conversione irrevocabili rispetto alle valute degli Stati membri. Con l'Unione economica e monetaria le politiche economiche e di bilancio degli Stati membri sono assoggettate ad un complesso di regole e di procedure che si collocano ad un livello sovraordinato rispetto alla legislazione nazionale, e che modificano profondamente le modalità con cui in passato era assunta la decisione di bilancio.

Le innovazioni fondamentali in materia di procedure di governo della finanza pubblica, derivanti dall'ingresso dell'Italia nell'Unione europea, possono essere individuate, in modo estremamente schematico, innanzitutto, nella determinazione di regole quantitative, che stabiliscono un limite massimo per il rapporto tra deficit/PIL e debito/PIL, e nella disciplina di procedure relative non soltanto alla programmazione degli obiettivi e alla definizione degli interventi necessari per conseguirli, ma anche alla verifica dei risultati effettivamente ottenuti. In secondo luogo, le regole previste a livello comunitario e la verifica dei risultati in termini di deficit e di debito si riferiscono alla gestione finanziaria del complesso delle amministrazioni pubbliche: il deficit preso in considerazione è rappresentato dal saldo del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche e il debito pubblico è rappresentato dall'entità complessiva, consolidata, dei titoli di debito emessi da amministrazioni pubbliche.

Nel nuovo contesto di regole e procedure per il governo della finanza pubblica, definito a livello comunitario, la gestione finanziaria delle amministrazioni statali e il bilancio dello Stato sono soltanto una parte dell'ag-

gregato della finanza pubblica rispetto al quale dovranno essere, dopo l'ingresso dell'Italia nell'euro, definite le politiche economiche nazionali. Questa constatazione è ulteriormente avvalorata dal fatto che gli anni Novanta, nei quali si costruisce l'Unione economica e monetaria, coincidono con il periodo in cui, a livello nazionale, si rafforza in misura significativa, sotto il profilo normativo, amministrativo e finanziario, l'autonomia delle regioni e delle amministrazioni locali: un processo che culminerà nella riforma del titolo V della Costituzione, approvata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Dal punto di vista finanziario, questo processo si traduce in un ampliamento della quota della finanza delle regioni e degli enti locali alimentata da risorse proprie (tributi propri, compartecipazioni e addizionali a tributi erariali) e, più in generale, in un ampliamento dimensionale della gestione finanziaria di tali enti. Ciò rende necessaria l'introduzione di vincoli e regole per garantire che la gestione finanziaria delle regioni e degli enti locali risulti in linea con gli obiettivi di deficit e di debito stabiliti per il complesso delle amministrazioni pubbliche a livello comunitario. Si tratta principalmente dell'insieme di regole che viene indicato con il nome di «Patto di stabilità interno»; un insieme di regole fissate e di volta in volta riviste nelle leggi finanziarie che si sono succedute dal 1999 ad oggi, in attesa di pervenire a un quadro stabile e organico di coordinamento tra la finanza statale, da una parte, e quella delle regioni e degli enti locali, dall'altra, in conformità con le linee fondamentali dettate dal nuovo articolo 119 della Costituzione.

Nello scenario complessivo qui brevemente delineato, il bilancio dello Stato cessa di essere lo strumento centrale di governo della finanza pubblica. Rimane, tuttavia, l'atto attraverso il quale è definita e gestita l'attività finanziaria delle amministrazioni dello Stato, che, pur costituendo soltanto uno dei componenti che vanno a formare il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, ne rappresenta, anche sotto il profilo quantitativo, l'elemento più rilevante. Si tratta, inoltre, della parte della finanza pubblica su cui le decisioni assunte da Governo e Parlamento possono incidere direttamente. La riforma del 1997 muove dalla consapevolezza della rilevanza che il bilancio dello Stato, sia pure con un ruolo più limitato rispetto al passato, ancora riveste nell'ambito delle decisioni di finanza pubblica e mira a farne uno strumento più moderno, più efficace sia sotto il profilo della decisione, sia sotto quello della gestione, idoneo a raccordarsi con il conto economico delle amministrazioni pubbliche, che non soltanto ha per oggetto un complesso di enti più ampio, ma è anche elaborato sulla base di criteri contabili diversi ⁽⁴⁾.

Si è trattato di una riforma di ampia portata, che ha rivisto interamente la struttura del bilancio dello Stato, sulla base di una chiara individuazione delle diverse e complesse funzioni che il bilancio stesso è chiamato ad assolvere.

Il bilancio dello Stato ha, innanzitutto, sotto il profilo giuridico, la funzione di autorizzare l'amministrazione a percepire le entrate ed effettuare le spese in esso iscritte. Per quanto concerne la spesa, le previsioni iscritte in bilancio hanno carattere vincolante: costituiscono, infatti, con riferimento a ciascuna voce del bilancio, il limite massimo entro il quale le amministrazioni dello Stato sono autorizzate ad assumere impegni di spesa (autorizzazioni di competenza) e ad effettuare pagamenti (autorizzazioni di cassa) ⁽⁵⁾. In relazione al carattere giuridicamente vincolante delle autorizzazioni di spesa, viene in rilievo il rapporto tra struttura delle voci di bilancio e autonomia della gestione, che la riforma ha affrontato, aggregando i capitoli in unità previsionali di base.

Per effetto degli interventi del 1997, dunque, il bilancio dello Stato si presenta in due forme diverse: un bilancio per unità previsionali di base, che il Governo sottopone all'approvazione parlamentare, e un bilancio per capitoli, in base al quale le amministrazioni provvedono alla gestione in corso d'esercizio ⁽⁶⁾ e, successivamente, alla rendicontazione. A differenza del passato, la classificazione per capitoli non viene più definita a livello legislativo, in sede di approvazione del disegno di legge di bilancio, ma a livello amministrativo. La ripartizione delle unità previsionali di base in capitoli è effettuata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze successivamente all'approvazione e alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della legge di bilancio. Tale ripartizione, peraltro, si trova già esposta, a scopo conoscitivo, nelle tabelle allegate al disegno di legge di bilancio, relative allo stato di previsione dell'entrata e a ciascun stato di previsione della spesa ⁽⁷⁾.

Attraverso l'aggregazione dei capitoli in unità previsionali di base è stato considerevolmente ridotto il numero delle voci del bilancio, il cui stanziamento è approvato mediante voto parlamentare. La riduzione del numero delle unità di voto dovrebbe riflettersi in una maggiore flessibilità di gestione, in quanto la determinazione in via amministrativa dei capitoli di spesa comporta la possibilità, sempre a livello amministrativo, di variare lo stanziamento relativo ai singoli capitoli. In sostanza, il vincolo giuridico connesso all'approvazione parlamentare delle autorizzazioni di competenza e di cassa si riferisce a voci contabili più ampie, le unità previsionali di base, all'interno delle quali è consentito effettuare variazioni compensative mediante decreto del ministro competente, su proposta del dirigente responsabile ⁽⁸⁾.

La flessibilità introdotta dalla facoltà di variazione degli stanziamenti dei capitoli mediante decreto ministeriale avrebbe dovuto risultare ulteriormente accentuata dal fatto che, nella nuova struttura del bilancio, le spese di funzionamento sono state, di norma, raggruppate in un'unica unità previsionale di base ⁽⁹⁾, in modo da estendere quanto più possibile i margini di modifica degli stanziamenti dei capitoli in fase di gestione amministrativa.

Insieme alla funzione giuridica di autorizzazione alle amministrazioni statali a percepire le entrate e a effettuare le spese – queste ultime nei limiti degli stanziamenti approvati – il bilancio dello Stato, sotto il profilo economico e finanziario, è chiamato a definire e evidenziare l'allocazione delle risorse tra finalità di spesa alternative. Come si è già ricordato, la capacità decisionale del bilancio dello Stato risulta, nel sistema italiano, assai ridotta per effetto della previsione del comma terzo dell'articolo 81 della Costituzione e della normativa contabile dettata dalla legge n. 468 del 1978, secondo cui le previsioni di entrata e di spesa del bilancio sono quantificate sulla base della legislazione in vigore al momento della predisposizione del bilancio stesso e la modifica di tali previsioni non può essere effettuata nell'ambito della legge di bilancio, ma richiede una revisione, attraverso interventi legislativi ordinari, della legislazione sottostante. Proprio per questo, al fine di ampliare i margini di intervento della manovra annuale di finanza pubblica, è stata introdotta la legge finanziaria.

La riforma del 1997 ha inteso operare all'interno di questa articolazione di fondo della decisione di bilancio. Si è, tuttavia, proposta l'obiettivo di incrementare l'idoneità del bilancio dello Stato ad evidenziare la ripartizione delle risorse tra finalità della spesa, sia con riferimento al disegno di legge di bilancio a legislazione vigente, sia con riferimento alla legge di bilancio, come risulta dalle modifiche derivanti dalle disposizioni recate dalla legge finanziaria (e dai provvedimenti collegati di sessione o da altri atti legislativi, di norma decreti-legge, inclusi nella manovra di finanza pubblica e scontati nel prospetto di copertura della legge finanziaria).

A tal fine si è stabilito che il disegno di legge di bilancio e, in modo ancor più dettagliato, le tabelle relative ai singoli stati di previsione siano corredati da un ampio apparato informativo, che in parte era già previsto dalla legislazione contabile e che la riforma del 1997 ha ulteriormente sviluppato. Nell'ambito di questo apparato conoscitivo, assumono particolare rilievo l'analisi funzionale e l'analisi economica della spesa.

In base alla riforma del 1997, l'analisi funzionale è stata affidata ad una classificazione degli stanziamenti di spesa per funzioni-obiettivo, che rispon-

dono all'esigenza di evidenziare le finalità della spesa, attraverso una ripartizione delle risorse del bilancio dello Stato articolata sulla base delle politiche pubbliche di settore perseguite. A partire dal bilancio per l'esercizio 1999, la classificazione per funzioni-obiettivo è stata definita per i primi tre livelli (divisioni, che rappresentano le finalità primarie e più generali della spesa ⁽¹⁰⁾, gruppi, classi) in base alla classificazione COFOG (classificazione delle funzioni delle amministrazioni pubbliche), definita a livello internazionale e adottata in sede comunitaria, e, per quanto riguarda il quarto livello (missioni istituzionali), sulla base degli obiettivi perseguiti dalle singole amministrazioni a livello nazionale.

L'analisi economica prende in considerazione l'impatto delle entrate e delle spese del bilancio dello Stato rispetto al sistema economico nazionale. A seguito della riforma, per la prima volta con il disegno di legge di bilancio per il 2000, il precedente elenco di categorie della spesa è stato sostituito da uno nuovo, definito in conformità con il sistema comunitario di contabilità nazionale (SEC95) ⁽¹¹⁾, in modo da facilitare il raccordo tra bilancio dello Stato e conto economico delle amministrazioni pubbliche.

Alla classificazione per funzioni-obiettivo, in particolare, è stato affidato il compito di illustrare l'allocazione delle risorse tra le diverse politiche di settore, in modo da evidenziare il significato politico della decisione di bilancio in termini di assegnazione di risorse tra finalità alternative.

L'impegno di incrementare la significatività del bilancio dello Stato ha indotto, infine, nell'ambito della riforma del 1997, ad attribuire al bilancio stesso una terza funzione, di carattere amministrativo-gestionale. Il bilancio avrebbe dovuto rappresentare il documento fondamentale in relazione al quale impostare una valutazione dell'efficienza dell'attività amministrativa.

Sotto questo profilo, la riforma del bilancio dello Stato si collocava all'interno della più generale riforma dell'organizzazione e del funzionamento della pubblica amministrazione, di cui si può far risalire l'avvio all'inizio degli anni Novanta e che, circa nel medesimo periodo, era portata avanti e sviluppata con le cosiddette leggi Bassanini.

L'articolazione delle unità previsionali di base per centri di responsabilità amministrativa avrebbe dovuto stabilire uno stretto raccordo tra la struttura del bilancio e l'organizzazione delle amministrazioni dello Stato, in modo da evidenziare l'entità delle risorse finanziarie attribuite a ciascuna delle strutture amministrative in cui sono suddivisi i singoli ministeri. Gli ulteriori elementi necessari per valutare i risultati dell'attività delle amministrazioni erano affidati anche in questo caso all'apparato conoscitivo del disegno di

legge di bilancio e, in particolare, alle note preliminari agli stati di previsione della spesa. Nell'ambito di tali note avrebbero dovuto essere esplicitati i criteri adottati per la formulazione delle previsioni e, contestualmente, essere stabiliti gli obiettivi posti alle amministrazioni in termini di livello dei servizi e di interventi, nonché gli indicatori di efficacia e di efficienza da utilizzare per valutare i risultati.

L'assegnazione ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità amministrativa delle risorse finanziarie determinate nel bilancio avrebbe dovuto accompagnarsi all'adozione da parte del ministro delle direttive generali per l'attività amministrativa, nelle quali si definiscono gli obiettivi, i programmi e gli interventi. Il contenuto delle direttive avrebbe dovuto pertanto essere formulato sulla base di quanto già indicato nelle note preliminari agli stati di previsione ⁽¹²⁾.

La verifica dei risultati conseguiti, con riferimento agli obiettivi e agli indicatori definiti nelle note preliminari agli stati di previsione e nelle direttive dei ministri avrebbe, per un verso, permesso di valutare i risultati dell'attività amministrativa e, per l'altro, offerto le informazioni necessarie a superare una assegnazione delle risorse basata sul criterio della spesa storica, a favore di una stima delle effettive esigenze connesse agli obiettivi e ai programmi fissati per ciascuna amministrazione.

In definitiva, nel disegno generale della riforma del 1997, il trasferimento di una quota di potere decisionale dalla fase legislativa a quella amministrativa, conseguente alla definizione di unità di voto più aggregate, avrebbe dovuto accompagnarsi e, dal punto di vista parlamentare, essere controbilanciato da una maggiore significatività del disegno di legge di bilancio, in relazione sia ad una chiara indicazione delle finalità della spesa, sia ad uno stretto raccordo con l'azione amministrativa, che permettesse di correlare l'assegnazione delle risorse finanziarie al controllo dei risultati.

Chiara determinazione delle finalità della spesa e stretto raccordo con l'impostazione e la valutazione dell'attività amministrativa erano obiettivi fortemente enfatizzati dalla riforma del 1997; all'uno e all'altro era riconosciuto, nel dettato della legge n. 97 e nel decreto legislativo n. 276, pari rilievo. Nella definizione della nuova struttura del bilancio dello Stato, peraltro, l'esigenza di individuare le strutture amministrative alle quali sono assegnate le risorse finanziarie è stata, nel 1997, anteposta all'esigenza di evidenziare la ripartizione delle risorse per finalità. Le unità previsionali di base sono state costruite con riferimento ai centri di responsabilità amministrativa. La ripartizione delle risorse per finalità di spesa non è stata, invece, presa in

considerazione ai fini della costruzione delle unità di voto del bilancio, ma è rimasta affidata ad una diversa classificazione degli stanziamenti di spesa, quella per funzioni-obiettivo, inserita con finalità meramente conoscitive.

In sintesi, la riforma del bilancio dello Stato del 1997 intendeva espressamente realizzare alcuni ambiziosi obiettivi, che possono essere facilmente correlati con le funzioni fondamentali che al bilancio stesso sono assegnate: una maggiore flessibilità nella gestione in relazione al vincolo giuridico rappresentato dagli stanziamenti approvati dal Parlamento; una più chiara indicazione della ripartizione di risorse tra le diverse politiche di settore e finalità della spesa; la definizione degli obiettivi, dei programmi e degli indicatori di risultato in rapporto ai quali valutare l'efficienza dell'attività amministrativa e determinare, sulla base delle effettive esigenze, l'entità delle risorse da assegnare ai singoli centri di responsabilità.

Di recente, la Commissione europea ha condotto un'analisi e una valutazione comparativa delle procedure di bilancio degli Stati membri, con riferimento a sette caratteristiche essenziali delle procedure relative alla predisposizione, all'approvazione parlamentare e all'attuazione del bilancio. Le caratteristiche assunte come parametri per la comparazione, individuate in base alla dottrina sulla materia, sono rappresentate dalla trasparenza, dall'orizzonte pluriennale di programmazione, dalla centralizzazione del processo di bilancio, considerata distintamente nella fase di predisposizione e approvazione parlamentare e in quella di esecuzione, dall'utilizzo di un approccio *top-down*, dalla cautela nelle previsioni macroeconomiche e da un bilancio rivolto a misurare i risultati (*performance budgeting*) ⁽¹³⁾.

Non è difficile ricondurre gli obiettivi esplicitamente perseguiti dalla riforma del bilancio a tre delle caratteristiche essenziali prese in considerazione dalla Commissione europea. Si può dire che la riforma del bilancio mirasse, da un lato, a rafforzare la trasparenza, in particolare per quanto concerne l'evidenziazione dell'impatto dell'assegnazione delle risorse in termini di politiche perseguite. Dall'altro, intendesse favorire un approccio *top-down*, nel senso di una definizione dell'ammontare complessivo delle disponibilità, lasciando ai responsabili dei singoli settori la possibilità di operare come avrebbero ritenuto più opportuno, nell'ambito dei limiti delle risorse ad essi assegnate. La riforma, infine, si proponeva anche di introdurre un bilancio per risultati, in cui l'allocazione delle risorse fosse strettamente connessa alla definizione preventiva di indicatori su cui misurare i risultati dell'azione amministrativa in termini di efficienza e di efficacia.

3 - I limiti e i problemi della riforma

In fase di attuazione della riforma del 1997 è emerso, peraltro in modo sempre più evidente, che gli ambiziosi obiettivi di valorizzazione del ruolo del bilancio e di qualificazione della gestione che la riforma stessa si proponeva sono stati conseguiti soltanto in misura assai limitata e, in definitiva, insoddisfacente.

Il giudizio trova conferma nei risultati della citata valutazione comparativa condotta dalla Commissione europea. Secondo tale valutazione, che è stata effettuata sulla base di dati risalenti al 2003 ⁽¹⁴⁾, l'Italia si colloca in posizioni modeste, sia rispetto alla graduatoria generale, sia rispetto ai singoli parametri adottati. Con riferimento all'indice generale delle procedure di bilancio, che incorpora tutti i parametri prescelti, l'Italia si situa al terzultimo posto, seguita soltanto da Irlanda e Grecia. Per quanto riguarda la trasparenza l'Italia occupa la tredicesima posizione su diciotto Stati membri considerati, relativamente all'approccio *top-down* è ultima e in rapporto al *performance budgeting* risulta terzultima.

I margini di flessibilità, che la nuova struttura per unità previsionali di base avrebbe dovuto offrire in fase di gestione, hanno incontrato il limite insuperabile costituito dalla natura rigida delle spese iscritte nel bilancio dello Stato. La facoltà di disporre variazioni compensative tra capitoli della medesima unità previsionale di base non può esercitarsi in caso delle autorizzazioni di spesa determinate per legge, di quelle di natura obbligatoria e delle spese in annualità e a pagamento differito ⁽¹⁵⁾. Nel complesso gli stanziamenti riconducibili a queste tipologie di spesa rappresentano oltre il 95 per cento delle spese iscritte nel bilancio dello Stato. Rispetto a questo dato di fondo, la ristrutturazione delle voci di bilancio non ha potuto, di per se stessa, essere sufficiente a garantire una adeguata flessibilità di gestione.

Non hanno trovato riscontro neppure le aspettative per cui la riforma avrebbe permesso di conoscere, in modo assai più chiaro di quanto accadesse in passato, l'allocazione delle risorse e la misura in cui le scelte del Parlamento, in sede di esame dei disegni di legge di bilancio e finanziaria, avrebbero comportato il trasferimento di risorse da alcuni settori e finalità di spesa ad altri.

Una maggiore leggibilità e significatività del bilancio non è stata conseguita né al livello "macro" relativo all'allocazione delle risorse tra grandi finalità di spesa, né al livello "micro" relativo alla destinazione degli stanziamenti previsti per le singole poste di bilancio.

Nella definizione della nuova struttura di bilancio, si è ritenuto che una costruzione delle unità previsionali di base fondata sulla ripartizione delle risorse tra le strutture amministrative incaricate di gestirle fosse alternativa ad una costruzione fondata sulla ripartizione tra finalità della spesa. L'alternativa è stata risolta nel senso di privilegiare il rapporto tra unità previsionali di base e strutture di gestione (i centri di responsabilità amministrativa), mentre la ripartizione delle risorse per finalità della spesa è stata demandata ad una classificazione (quella per funzioni-obiettivo) esposta soltanto a fini conoscitivi. Come si vedrà, questa scelta è stata successivamente rivista e rovesciata, con la nuova classificazione del bilancio, a dieci anni di distanza dalla riforma. Dal 1998 al 2007, l'importo relativo a ciascuna finalità di spesa non è stato oggetto di decisione nel momento in cui erano definiti o modificati gli stanziamenti di bilancio, ma è stato determinato successivamente, a scopo informativo, attraverso una scomposizione degli stanziamenti stessi tra le voci della classificazione per funzioni-obiettivo.

A questo primo limite, si è aggiunto che la classificazione per funzioni-obiettivo, mutuata su standard internazionali, rivolti in primo luogo a rispondere ad esigenze di comparazione, di per se stessa non si è dimostrata idonea a distinguere efficacemente le diverse politiche effettivamente perseguite dalle amministrazioni statali.

Al tempo stesso, per quanto riguarda l'individuazione dell'oggetto delle singole voci di bilancio, la nuova struttura definita in applicazione della riforma del 1997 non soltanto non ha assicurato una migliore conoscibilità, ma ha probabilmente rappresentato un arretramento rispetto al bilancio per capitoli. Le singole unità previsionali di base di frequente non permettevano di conoscere l'oggetto della spesa. Ciò è dipeso dagli stessi criteri con cui le unità previsionali di base erano state costruite, dal momento che il primo livello aveva rilevanza amministrativa, il secondo era di natura contabile e il terzo era rappresentato da ampi macroaggregati, per lo più scarsamente significativi. In definitiva, mentre, nella logica della riforma, la classificazione per unità previsionali di base avrebbe dovuto dimostrarsi autosufficiente e la classificazione per capitoli essere mantenuta come ripartizione più dettagliata, strumentale alla gestione amministrativa e alla rendicontazione, nei fatti, di fronte all'indicazione dello stanziamento relativo a una determinata unità previsionale di base, per comprendere di quali spese effettivamente si trattasse, occorreva di frequente riprendere in mano la classificazione per capitoli.

L'articolazione delle voci di bilancio per centri di responsabilità amministrativa, se, per un verso, ha limitato la possibilità di evidenziare la ripartizione della spesa per finalità, per l'altro avrebbe dovuto accentuare la responsabilizzazione delle strutture nella gestione delle risorse. Si è trattato di un aspetto che nell'ambito della riforma era particolarmente evidenziato, in quanto inseriva la nuova struttura del bilancio in un progetto di più vasta portata, rivolto a trasformare le modalità con cui operano le amministrazioni statali (e, più in generale, le amministrazioni pubbliche). Le difficoltà incontrate su questo versante hanno avuto come conseguenza che anche gli elementi contenuti nel nuovo bilancio dello Stato rimanessero privi di rilevanti sviluppi.

Una riorganizzazione del funzionamento delle amministrazioni imposta sulla definizione di obiettivi da parte dell'organo politico, sulla individuazione di significativi indicatori di risultato e sulla valutazione dell'attività svolta sia in termini di raggiungimento degli obiettivi stabiliti (in termini di efficacia), sia in termini di rapporto tra l'attività svolta e le risorse impiegate (in termini di efficienza) ha stentato a penetrare nel modo concreto di operare delle strutture amministrative. Di conseguenza anche l'articolato rapporto, che la riforma del bilancio aveva prospettato, tra il contenuto delle note preliminari degli stati di previsione e le direttive che i ministri avrebbero dovuto impartire ai dirigenti per la definizione degli obiettivi da perseguire non ha avuto effettiva incidenza sull'attività delle amministrazioni, rimanendo, in definitiva, su un piano formale. Allo stesso modo si è tradotta in adempimenti poco più che formali la specifica strumentazione contabile, rappresentata da un sistema di contabilità analitica per centri di costo, che la riforma stessa aveva previsto per permettere la valutazione del rapporto tra *output* e costi dell'attività amministrativa, nella consapevolezza che il bilancio di previsione non sarebbe stato la sede idonea a definire tutti gli elementi necessari per il controllo di gestione.

Queste ultime considerazioni permettono, peraltro, di osservare come le difficoltà di raggiungere gli obiettivi ai quali la riforma si ispirava siano imputabili soltanto in parte a carenze inerenti alla definizione della nuova struttura del bilancio; in parte, probabilmente assai più ampia, derivano da oggettive condizioni di carattere istituzionale e amministrativo, il cui superamento richiede non soltanto riforme legislative, ma complessi e incisivi processi di trasformazione, che si dispiegano nel tempo e devono essere sorretti da una forte e coerente volontà politica. In altre parole, non soltanto le carenze nell'ideazione della riforma del bilancio, ma anche i pregi, ovvero

il fatto di trattarsi di una riforma ambiziosa e assai avanzata rispetto alle effettive modalità di svolgimento delle attività delle amministrazioni e di gestione della spesa, hanno concorso al limitato conseguimento delle finalità perseguite.

In sintesi, la scarsa capacità del bilancio di evidenziare l'allocazione delle risorse tra finalità differenti può essere imputata al modo in cui, nel 1997, sono state costruite le unità previsionali di base e alla ridotta utilità della classificazione per funzioni-obiettivo, alla quale tale compito era stato affidato (vale a dire a limiti interni alla riforma). La scarsa incidenza degli strumenti e dei meccanismi preordinati alla valutazione dei risultati dell'attività amministrativa è sicuramente da porre in relazione con la difficoltà di trasformare in profondità il modo di operare delle amministrazioni (si tratta dunque di un limite esterno). I modesti risultati in termini di ampliamento della flessibilità della gestione sono dovuti principalmente alla rigidità della spesa iscritta nel bilancio. Anche in questo caso, dunque, si è trattato di un limite esterno; nell'ambito della riforma, tuttavia, non è stata affrontata, se non in misura marginale, la questione del rapporto tra legislazione di spesa e voci di bilancio, da cui questo limite deriva.

4 - Stanziamenti di bilancio giuridicamente obbligatori: l'analisi delle spese vincolate

Uno dei profili ai quali la riforma del bilancio del 1997 ha riservato scarsa considerazione è la relazione tra le voci di bilancio e la legislazione di spesa. Nel momento in cui si procedeva a una ridefinizione complessiva delle unità fondamentali del bilancio dello Stato, sarebbe risultata opportuna una verifica puntuale dell'incidenza delle disposizioni legislative di spesa nella determinazione degli stanziamenti relativi a ciascuna unità e sul carattere giuridicamente obbligatorio di tali stanziamenti. Una simile verifica avrebbe permesso di valutare in quale misura l'aggregazione dei capitoli in unità previsionali di base avrebbe potuto tradursi in un effettivo recupero di spazi di flessibilità di gestione. Con l'attuazione del nuovo bilancio si è, infatti, sperimentato come proprio la rigidità della spesa sia il fattore che, al di là di qualsiasi nuova articolazione delle poste, riduce entro confini assai ristretti le possibilità di modificare, in fase di gestione, la destinazione delle risorse. Ancor più rilevante è il fatto che un riscontro sull'incidenza della legislazione di spesa rispetto alle voci di bilancio avrebbe consentito di veri-

ficare la possibilità, anche mantenendosi all'interno dei limiti decisionali del bilancio che discendono dal comma terzo dell'articolo 81 della Costituzione, di recuperare spazi decisionali alla legge di bilancio.

Anche dopo la riforma, il raccordo tra stanziamenti di bilancio e legislazione di spesa ha continuato ad essere affidato a due documenti allegati al disegno di legge di bilancio, indicati, rispettivamente, con il nome di «nomenclatore degli atti» e di «indice cronologico degli atti».

Il nomenclatore è articolato per stati di previsione e relativi capitoli; per ciascun capitolo sono indicati i riferimenti normativi delle disposizioni di entrata o di spesa che sono a fondamento delle somme iscritte nel capitolo medesimo. L'indice cronologico degli atti, viceversa, espone in ordine cronologico (dal più remoto al più recente) tutti gli atti di legge (leggi, decreti-legge, decreti legislativi, regi decreti-legge...) che recano disposizioni di entrata o di spesa e, per ciascuno di essi, indica lo stato di previsione e il capitolo nel quale le entrate o le spese derivanti da tali disposizioni sono iscritte.

Il nomenclatore e l'indice cronologico dovrebbero pertanto permettere un raccordo tra le voci del bilancio dello Stato e la legislazione di entrata e di spesa sottostante. Nei fatti, si tratta di strumenti di scarsa utilità per l'insufficienza delle informazioni che forniscono. I riferimenti normativi, infatti, sono rappresentati soltanto dagli estremi dell'atto legislativo, senza specificazione dell'articolo o dei commi. In questo modo, quando si tratta di una disposizione di spesa contenuta in una legge che ne reca un gran numero (ad esempio, una legge finanziaria), diventa estremamente difficile individuare il capitolo corrispondente alla singola disposizione di spesa o viceversa. Accade, in questi casi, che l'indice cronologico elenchi in sequenza tutta la serie dei capitoli iscritti sulla base delle disposizioni contenute nella medesima legge, tra i quali è arduo riconoscere quello che interessa. Se si muove dal capitolo, il nomenclatore fornisce soltanto gli estremi della legge e, nell'ambito di questa, rimane da trovare quale sia la disposizione di spesa rilevante.

A questo primo limite, se ne aggiunge un secondo, altrettanto grave. Nomenclatore e indice cronologico non precisano la quota della somma iscritta nel capitolo che dipende dalla disposizione di entrata o di spesa associata al capitolo medesimo. Di conseguenza, non è possibile conoscere quanta parte della somma iscritta nel capitolo sia riconducibile alle disposizioni di legge indicate.

Per le ragioni richiamate, nomenclatore e indice cronologico non risultano idonei a istituire una significativa corrispondenza tra legislazione di

entrata e di spesa e voci di bilancio. A questa carenza non ha posto rimedio la riforma del 1997, che ha lasciato inalterata la struttura dei due documenti, la quale, tra l'altro, ha continuato ad essere organizzata per capitoli.

Nell'ambito delle nuove disposizioni introdotte dalla legge n. 94 del 1997 nella legge n. 468, peraltro, si è previsto che, all'interno degli allegati tecnici recanti la ripartizione per capitoli degli stanziamenti delle unità previsionali di base, sia indicato «il carattere giuridicamente obbligatorio o discrezionale della spesa, con il rinvio alle relative disposizioni legislative» ⁽¹⁶⁾. In attuazione della disposizione qui richiamata è stata inserita, in allegato alla ripartizione per capitoli relativa a ciascun stato di previsione, una tabella nella quale, per ogni unità previsionale di base, si indicava, rispetto all'ammontare complessivo dello stanziamento di competenza, la quota giuridicamente obbligatoria. Tale allegato, definito con il nome di «analisi delle spese vincolate», è stato introdotto per la prima volta nelle tabelle degli stati di previsione della spesa del disegno di legge di bilancio per il 1998 ed è stato mantenuto fino al bilancio per l'esercizio 2007. Nel bilancio per il 2008, contestualmente alla nuova classificazione del bilancio, l'allegato «analisi delle spese vincolate» è stato sostituito dalle schede di analisi.

L'allegato «analisi delle spese vincolate», dopo una prima versione più semplificata, ha assunto una struttura articolata su quattro colonne. In una prima colonna è evidenziato, per ciascuna unità previsionale di base, lo stanziamento di competenza. Una seconda colonna indica la quota dello stanziamento riconducibile a «fattore legislativo e spese obbligatorie» e una terza colonna la quota dello stanziamento da ritenersi giuridicamente obbligatoria per altre ragioni (l'oggetto della terza colonna è definito come «altre»: è sottinteso «quote giuridicamente obbligatorie»). La quarta colonna, infine, espone la somma degli importi indicati nella seconda e nella terza colonna (rispettivamente «fattori legislativi e spese obbligatorie» e «altre»), da cui risulta la quota complessiva dello stanziamento di ciascuna unità previsionale di base che deve ritenersi giuridicamente obbligatoria ⁽¹⁷⁾. La differenza tra lo stanziamento di competenza e la quota giuridicamente obbligatoria, a sua volta, fornisce la quota discrezionale, che assume un particolare rilievo ai fini dell'esame parlamentare, in quanto costituisce la quota dello stanziamento che può essere oggetto di emendamento nell'esame del disegno di legge di bilancio.

I limiti di contenuto decisionale della legge di approvazione del bilancio si traducono, infatti, per quanto concerne la facoltà di emendamento, nella possibilità di modificare soltanto la quota dei singoli stanziamenti che, in

quanto discrezionale, è effettivamente determinata dal disegno di bilancio (anziché rappresentare la semplice quantificazione finanziaria di disposizioni di legge o comunque di obblighi giuridici già contratti dall'amministrazione).

Di conseguenza, possono essere ritenuti ammissibili emendamenti che modificano lo stanziamento di competenza delle unità previsionali di base della spesa soltanto se tale stanziamento presenta una quota che possa ritenersi non giuridicamente obbligatoria; nel caso in cui l'emendamento proponga una riduzione dello stanziamento, sarà inoltre giudicato ammissibile soltanto se la riduzione proposta non eccede la quota non giuridicamente obbligatoria.

La predisposizione dell'allegato «analisi delle spese vincolate» ha permesso di valutare l'ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge di bilancio sulla base di informazioni esposte nell'ambito delle tabelle recanti gli stati di previsione. Ha rappresentato, pertanto, un importante contributo anche ai fini dell'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio.

Tale allegato, tuttavia, non consente una puntuale individuazione della natura delle spese iscritte in bilancio in rapporto alla legislazione sottostante. Le indicazioni relative all'oggetto di ciascuna colonna dell'allegato non sono, infatti, idonee a chiarire quale sia la causa che motiva il carattere vincolato delle quote indicate nella colonna stessa.

Il problema non si pone per gli stanziamenti dipendenti da «fattori legislativi», vale a dire da disposizioni di legge che determinano l'iscrizione in bilancio degli stanziamenti medesimi.

Le «spese obbligatorie» ⁽¹⁸⁾ sono le spese relative ai capitoli (e, di conseguenza, alla corrispondente quota dello stanziamento dell'unità previsionale di base in cui il capitolo è incluso) per i quali, in caso di insufficienza delle somme iscritte a bilancio, è prevista la possibilità di fare ricorso al «fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine», di cui all'articolo 7 della legge n. 468 del 1978. L'elenco dei capitoli ai quali si applica la suddetta disposizione è allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze ed è approvato con apposito articolo della legge di approvazione del bilancio. Si tratta di capitoli relativi a spese che, per un verso, riguardano prestazioni alle quali l'amministrazione è in ogni caso tenuta e, per l'altro, sono determinabili soltanto in via presuntiva nel loro ammontare complessivo, per cui è possibile che lo stanziamento iscritto si riveli, nel corso dell'esercizio, insufficiente ⁽¹⁹⁾.

Merita altresì osservare che le «spese obbligatorie» rappresentano una tipologia di spese diversa dalle spese «aventi natura obbligatoria», riguardo alle quali, come si è detto, la riforma del bilancio ha escluso la possibilità di

effettuare variazioni compensative all'interno della medesima unità previsionale di base.

Le spese obbligatorie sono spese individuate sulla base di una previsione di legge, che prospetta la possibilità di attivare una specifica procedura contabile (il ricorso all'apposito fondo di riserva): un articolo della legge di bilancio dispone l'approvazione dell'elenco dei capitoli delle «spese obbligatorie» e, spesso, già nell'ambito della specifica legge di spesa è espressamente previsto il ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine (con conseguente qualificazione dello stanziamento come spesa obbligatoria).

Le spese aventi natura obbligatoria sono spese che, per la loro natura, sono considerate spese non assoggettabili a riduzione, in quanto l'amministrazione è comunque tenuta a darvi corso. Le tipologie di spesa che rispondono a queste caratteristiche possono essere assai differenziate. In ogni caso, l'individuazione di tali spese dipende da una valutazione dell'amministrazione. Può pertanto accadere che un medesimo stanziamento sia considerato come una «spesa avente natura obbligatoria» e, al tempo stesso, sia un capitolo per il quale è possibile ricorrere al fondo per le spese obbligatorie e d'ordine (vale a dire sia anche una spesa obbligatoria). Non sempre, tuttavia, questa coincidenza si riscontra, proprio a causa delle diverse modalità con cui le spese obbligatorie, da un lato, e le spese aventi natura obbligatoria, dall'altro, sono individuate: le prime per disposizione di legge, le seconde per valutazione dell'amministrazione ⁽²⁰⁾.

Per ritornare all'allegato «analisi delle spese vincolate», se è possibile individuare l'ambito a cui corrispondono il fattore legislativo e le spese obbligatorie, assai meno chiara risulta la tipologia di spese collocate nella colonna «altre» quote giuridicamente obbligatorie. La dizione «altre», meramente residuale, non consente in alcun modo di rintracciare i motivi per cui tale quota debba considerarsi vincolata.

Alcuni elementi di informazione si possono peraltro recuperare nella relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio per il 1998 ⁽²¹⁾. Nella relazione, innanzitutto, si pone in rilievo la novità rappresentata dall'allegato che evidenzia, per i singoli stanziamenti, le quote giuridicamente obbligatorie: «il bilancio a legislazione vigente per il 1998 espone, in proposito, una rilevante novità introdotta dalla legge di riforma: la ripartizione delle spese, negli specifici allegati tecnici, tra parte giuridicamente vincolata e parte relativamente discrezionale, disaggregata per capitolo». Si osserva, altresì, che la ripartizione «è stata operata sulla base degli elementi di conoscenza disponibili» e che una più precisa valutazione potrà essere il risultato di

una «revisione generalizzata del contenuto dei capitoli». Si segnala, quindi, che le quote giuridicamente obbligatorie sono state individuate sulla base degli elementi forniti dal sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, nel quale gli stanziamenti di spesa si distinguono in:

a) fattore legislativo, con cui si indicano «le dotazioni direttamente determinate da un provvedimento legislativo, anche nel *quantum*»;

b) oneri inderogabili, che si riferiscono «alle dotazioni determinate direttamente da un provvedimento legislativo, mediante parametri di riferimento per il calcolo dell'onere»;

c) fabbisogno, «che comprende le dotazioni residuali, generalmente determinate sulla base delle esigenze operative delle amministrazioni».

La relazione precisa, altresì, che è inclusa tra gli oneri giuridicamente obbligatori una parte del fabbisogno, individuata sulla base della tipologia dell'onere. Secondo le indicazioni contenute nella relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio per il 1998, sono state considerate come spese giuridicamente obbligatorie, nell'ambito del fabbisogno, alcune voci appartenenti alla categoria delle spese per il personale in servizio ⁽²²⁾, alcune voci appartenenti alla categoria delle spese per acquisto di beni e servizi ⁽²³⁾, le voci relative alle categorie delle spese per personale in quiescenza, delle poste correttive e compensative, degli ammortamenti e delle somme non attribuibili. Sono state, infine, considerate come giuridicamente obbligatorie tutte le poste del fabbisogno comprese tra le «spese obbligatorie», per le quali si può attingere al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

Sulla base di questa ripartizione, illustrata anche nei disegni di legge di bilancio precedenti, nella relazione introduttiva al disegno di legge di bilancio, fino a quello relativo all'esercizio per il 1999, era inserito un prospetto riepilogativo dell'analisi degli oneri giuridicamente obbligatori con riferimento agli stanziamenti complessivi relativi a ciascuna categoria della classificazione economica della spesa ⁽²⁴⁾.

La scomposizione degli oneri operata per la prima volta negli allegati «analisi delle spese vincolate» del disegno di legge di bilancio per il 1999 non riproduce, tuttavia, la tripartizione fattori legislativi, oneri inderogabili e fabbisogno (a sua volta distinto in una quota giuridicamente obbligatoria e in una quota giuridicamente non obbligatoria) contenuta nel sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato. Gli oneri giuridicamente obbligatori evidenziati nell'allegato sono infatti suddivisi tra una prima quota, che accorpa fattori legislativi e spese obbligatorie, e una seconda, che indica «altre», non meglio specificate, quote di spesa giuridicamente obbligatorie.

Da un raffronto con le indicazioni esposte nella relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio per il 1998, e ribadite in quella al disegno di legge di bilancio per il 1999, sembrerebbe che la parte degli oneri inderogabili e del fabbisogno giuridicamente vincolato che è riconducibile a spese obbligatorie sia stata inserita nella colonna indicata come «fattori legislativi e spese obbligatorie», mentre nella colonna «altre» dovrebbero essere confluite la parte degli oneri inderogabili e quella del fabbisogno giuridicamente vincolato che non sono comprese tra le spese obbligatorie.

In ogni caso, in primo luogo, sia con riferimento alle «spese obbligatorie» sia con riferimento alla colonna «altre», non è chiaro in quale misura si tratti di stanziamenti la cui iscrizione in bilancio è comunque riconducibile a previsioni di legge, ovvero di stanziamenti connessi ad altro genere di obbligazioni (principalmente obbligazioni contrattuali).

Non è neppure agevole comprendere il significato dell'ulteriore specificazione contenuta nella colonna «altre», nella forma di un importo collocato tra parentesi. In nota a ciascuna pagina dell'allegato si puntualizza che «gli importi tra parentesi nella colonna altre si riferiscono a quanto vincolato dalle amministrazioni», e tale indicazione indurrebbe a presumere che si tratti della quota del fabbisogno che è ritenuta vincolata, in quanto riconducibile alle particolari tipologie di spesa sopra segnalate.

L'incertezza sulla natura delle «altre» quote di spesa giuridicamente obbligatorie e, di conseguenza, l'impossibilità di verificare il carattere effettivamente obbligatorio di tali importi hanno determinato un'evoluzione nella definizione dei criteri di ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge di bilancio. In un primo periodo è stato assunto come limite all'ammissibilità l'importo totale delle quote giuridicamente obbligatorie, risultante dal complesso di fattori legislativi e spese obbligatorie, da un lato, e quote «altre», pur sempre giuridicamente obbligatorie, dall'altro. Di conseguenza, sono stati ritenuti inammissibili gli emendamenti relativi a unità previsionali della spesa per le quali il complesso delle quote giuridicamente obbligatorie coincideva con l'intero stanziamento di competenza; sono stati altresì ritenuti inammissibili gli emendamenti che riducessero stanziamenti di unità previsionali della spesa per un importo superiore alla differenza tra l'intero stanziamento e le quote giuridicamente obbligatorie.

Successivamente, tuttavia, in assenza di elementi informativi che permettessero di conoscere quali tipologie di importi fossero inclusi nella colonna «altre» e quale fosse il fondamento della loro obbligatorietà giuridica, il margine di ammissibilità degli emendamenti al bilancio è stato ampliato.

In particolare, nell'esame da parte della Camera dei deputati, a partire dal disegno di legge di bilancio per l'esercizio 2005, è stato disposto che dovessero ritenersi ammissibili anche emendamenti che incidessero sulla quota «altre», stabilendo peraltro che la variazione dell'importo non dovesse comunque eccedere significativamente l'ordine di grandezza della quota dello stanziamento emendabile (la quota discrezionale e, appunto, la quota indicata nella colonna «altre») ⁽²⁵⁾.

Sia il mutamento nei criteri di valutazione dell'ammissibilità al bilancio, sia l'esigenza di introdurre una clausola generale di ragionevolezza e proporzionalità sulla base della quale valutare le proposte emendative sono un indice sintomatico del fatto che la riforma del 1997 non ha fornito strumenti che permettano di valutare con certezza e precisione il carattere giuridicamente obbligatorio (e di conseguenza, non modificabile nell'ambito del disegno di legge di bilancio) degli stanziamenti di spesa.

5 - Alla ricerca della flessibilità nella gestione del bilancio

Tenere presenti i limiti che si sono manifestati in rapporto al conseguimento degli obiettivi che la riforma del bilancio del 1997 si era proposta, aiuta a comprendere le ragioni e gli intendimenti dei principali interventi adottati nell'ambito della disciplina contabile negli anni successivi. Si è trattato di interventi che, fino alla nuova classificazione elaborata nel 2007, non hanno riguardato direttamente la struttura del bilancio dello Stato. Tuttavia, non è difficile mostrare che essi miravano a rispondere a quelle medesime esigenze che la riforma del bilancio dello Stato aveva individuato, ma era riuscita a soddisfare in misura inadeguata.

La considerazione vale, in particolare, per quanto concerne il tema della flessibilità della gestione. Si è osservato che, a causa del carattere rigido degli stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato, il passaggio da un bilancio per capitoli ad uno per unità previsionali di base non ha offerto ai responsabili della gestione delle risorse quella autonomia nell'utilizzo delle dotazioni che costituiva l'obiettivo più evidente della riforma.

Ciò che, in termini di flessibilità di gestione, la struttura per unità previsionali di base non bastava ad assicurare, è stato ricercato per altra via: non attraverso la nuova struttura del bilancio dello Stato, ma in deroga ad essa.

Nell'articolato della legge di bilancio sono state più volte introdotte disposizioni che, nei limiti dell'esercizio finanziario al quale il bilancio di

volta in volta si riferiva, hanno autorizzato il Governo ad effettuare, in via amministrativa, variazioni compensative anche tra diverse unità previsionali di base del medesimo stato di previsione. La portata di queste deroghe è progressivamente aumentata.

Nella legge di approvazione del bilancio dello Stato per il 1998 si prevedeva, «al fine di agevolare il passaggio al nuovo ordinamento del bilancio ed esclusivamente per l'esercizio 1998», la facoltà di adottare, con decreto del Ministro del tesoro, variazioni compensative tra diverse unità previsionali di base del medesimo stato di previsione ⁽²⁶⁾. Tale previsione, peraltro, era prospettata come transitoria e limitata nel tempo (connessa al «passaggio al nuovo ordinamento del bilancio» e valida soltanto per l'esercizio 2008); si provvedeva, inoltre, a circoscriverne l'ambito di applicazione (stanziamenti per oneri, inclusi nell'ambito delle spese di funzionamento, concernenti movimenti di personale o strettamente connessi con l'operatività delle amministrazioni) e si disponevano garanzie procedurali a tutela delle prerogative del Parlamento (doveva essere richiesto il parere delle competenti commissioni parlamentari).

Nella legge di bilancio per il 1999, tuttavia, in generica correlazione con il processo di riordino delle amministrazioni statali, si riproponeva la medesima facoltà, stabilendo peraltro che il decreto ministeriale fosse semplicemente comunicato alle competenti commissioni parlamentari. Si aggiungeva inoltre la possibilità di prevedere, sempre con decreto ministeriale da comunicare alle commissioni parlamentari, variazioni compensative nell'ambito del medesimo centro di responsabilità amministrativa che avrebbero potuto interessare qualunque stanziamento, ad eccezione delle spese di natura obbligatoria, delle spese in annualità e a pagamento differito e di quelle direttamente regolate con legge ⁽²⁷⁾. Una disposizione analoga è stata ripetuta nelle successive leggi di bilancio della XIII ⁽²⁸⁾ e della XIV legislatura ⁽²⁹⁾, nonché, nella XV legislatura, nell'ultima legge di bilancio che ha preceduto la riclassificazione ⁽³⁰⁾.

Nell'articolato della legge di bilancio per il 2003 è stata introdotta un'ulteriore disposizione, anch'essa riproposta in tutte le successive leggi di approvazione del bilancio dello Stato fino al 2007, che, con esplicito riferimento alla finalità di «agevolare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante una maggiore flessibilità di bilancio in connessione con il riordino delle amministrazioni pubbliche», ha previsto la possibilità di effettuare con decreto ministeriale (dapprima adottato dal ministro competente, poi, a partire dalla legge di approvazione del bilancio per il

2006, dal Ministro dell'economia), da comunicare alle competenti commissioni parlamentari e alla Corte dei conti, variazioni compensative all'interno del medesimo stato di previsione della spesa, con esclusione delle autorizzazioni di spesa di natura obbligatoria, delle spese in annualità e a pagamento differito e di quelle direttamente regolate con legge ⁽³¹⁾.

La facoltà di disporre variazioni compensative all'interno del medesimo stato di previsione con una procedura amministrativa assai semplificata, di fatto, priva di significato il bilancio approvato dal Parlamento, alterando i rapporti decisionali tra potere legislativo e potere esecutivo. Ciò non ha impedito che simili disposizioni siano state introdotte e costantemente riproposte nell'articolato della legge di bilancio, ad evidente attestazione dell'inadeguatezza dei margini di flessibilità di gestione procurati dalla riforma del bilancio.

D'altra parte, l'entità delle spese determinate per legge e di quelle aventi natura obbligatoria ha reso insufficienti anche queste previsioni, che pure introducevano deroghe tanto ampie alla struttura delle unità di voto prevista dalla riforma del bilancio dello Stato. Si è cercato, quindi, di recuperare margini di flessibilità anche nell'allocazione delle risorse corrispondenti ad autorizzazioni di spesa determinate per legge, prevedendo l'istituzione di fondi di carattere generale, nei quali far confluire più autorizzazioni, e una successiva procedura amministrativa di riparto della dotazione complessiva del fondo.

A tal fine, in sede di legge finanziaria, è stata prevista, all'interno dei singoli stati di previsione, dapprima l'istituzione di fondi unici per gli investimenti e, successivamente, di fondi per i trasferimenti correnti alle imprese.

La legge finanziaria per il 2002 disponeva l'istituzione, nello stato di previsione della spesa di ciascun ministero, di un fondo per gli investimenti per ogni comparto omogeneo di spesa. Nel fondo, che avrebbe potuto essere rifinanziato su base pluriennale nell'ambito della tabella D, confluivano gli stanziamenti relativi a nuove autorizzazioni di spesa per investimenti e quelli relativi ad autorizzazioni già disposte. Un allegato al disegno di legge finanziaria evidenziava, per ciascun fondo, le autorizzazioni di spesa in esso incluse ⁽³²⁾. La ripartizione del fondo aveva luogo nel corso dell'esercizio, con la presentazione al Parlamento, da parte del ministro competente, di una relazione nella quale si indicavano le finalità cui assegnare le risorse del fondo. Successivamente all'espressione del parere da parte delle competenti commissioni parlamentari, lo stanziamento iscritto in ciascun fondo era trasferito, con decreto ministeriale, ai capitoli di spesa relativi ai singoli interventi individuati nella procedura di ripartizione.

I fondi per gli investimenti sono stati esposti per la prima volta in allegato alla legge finanziaria per il 2003, e la procedura di ripartizione del fondo sopra richiamata è stata adottata fino all'esercizio 2007 ⁽³³⁾.

Nel frattempo, la legge finanziaria per il 2006 ha dettato disposizioni sostanzialmente analoghe per quanto concerne i trasferimenti correnti alle imprese. Ha infatti previsto l'istituzione, nello stato di previsione di ciascun ministero, di un fondo in cui confluissero le dotazioni finanziarie delle unità previsionali di base relative ai trasferimenti correnti alle imprese ⁽³⁴⁾. Tali dotazioni sono state indicate, per il triennio 2006-2008, nell'elenco 3 allegato alla legge finanziaria medesima. Anche in questo caso, è stata prevista una procedura annuale di ripartizione del fondo nel corso dell'esercizio, che comportava la presentazione al Parlamento, da parte del ministro competente di una relazione nella quale individuare gli interventi a cui sarebbe stata destinata la dotazione del fondo, l'espressione del parere da parte delle competenti commissioni parlamentari e, infine, il trasferimento delle risorse alle voci di bilancio relative agli interventi così individuati.

Sia la facoltà, prevista dall'articolato della legge di bilancio, di apportare variazioni compensative tra diverse unità previsionali di base, sia l'istituzione di fondi generali, da ripartire in via amministrativa nel corso dell'esercizio, rispondono evidentemente all'esigenza di offrire ulteriori strumenti per ampliare la flessibilità della gestione della spesa. Nel caso dei fondi unici, la procedura di ripartizione avrebbe permesso anche di modificare, nell'ambito dello stanziamento complessivo del fondo, il finanziamento spettante ai singoli interventi, rispetto a quanto previsto dalle disposizioni di legge recanti le singole autorizzazioni di spesa confluite nel fondo stesso.

Attraverso tali strumenti, peraltro, una maggiore flessibilità è stata conseguita, in definitiva, a prezzo dell'irrelevanza della ripartizione delle risorse definita in sede di legge di bilancio e del rischio, non soltanto astratto, di una considerevole opacità nell'utilizzo delle dotazioni. Si sono registrate, tra l'altro, notevoli incertezze nella individuazione delle autorizzazioni di spesa che sarebbero dovuto confluire nei fondi unici e gli stessi rifinanziamenti disposti in tabella D hanno fatto riferimento talvolta al fondo nel suo complesso, talvolta ancora a specifiche autorizzazioni di spesa che sarebbero dovute in esso confluire.

Da ultimo, i fondi unici per gli investimenti e quelli per i trasferimenti correnti alle imprese sono stati soppressi dalla legge finanziaria per il 2008 ⁽³⁵⁾. Si è previsto che le disposizioni istitutive di tali fondi cessassero di avere efficacia a decorrere dall'esercizio 2008 e che le relative disponibilità fossero assegnate alle autorizzazioni legislative di spesa confluite nei fondi medesimi.

È possibile che la soppressione dei fondi unici per gli investimenti e dei fondi per i trasferimenti correnti alle imprese debba porsi in correlazione con la nuova classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi, adottata per la prima volta nella legge di bilancio per il 2008, nel senso che tali fondi non sarebbero risultati coerenti con una classificazione volta ad evidenziare le diverse finalità della spesa. Tuttavia, secondo quanto indicato dalla relazione illustrativa al disegno di legge finanziaria ⁽³⁶⁾, le ragioni che hanno indotto a rinunciare a questo strumento devono essere individuate nell'esigenza di uno snellimento delle procedure di riparto. In termini più espliciti, l'attuazione delle procedure di riparto stabilite dalle norme che hanno istituito i fondi implicava che le risorse per i singoli interventi fossero disponibili soltanto in un momento assai avanzato dell'esercizio. D'altra parte, da quanto si può ricavare in generale dalle relazioni presentate dai singoli ministeri per individuare le finalità tra le quali ripartire le risorse, il ritardo nella disponibilità dei finanziamenti era scarsamente compensato dai margini di flessibilità nella destinazione dei finanziamenti medesimi, che la procedura, almeno in astratto, avrebbe consentito. Le relazioni, infatti, per lo più non si discostavano in misura significativa dalla ripartizione delle risorse che si sarebbe verificata attribuendo a ciascun intervento l'importo previsto dalla relativa autorizzazione di spesa.

La vicenda dei fondi unici per gli investimenti e dei fondi per i trasferimenti correnti alle imprese evidenzia, in conclusione, due interessanti profili. Per un verso, se anche a livello di procedure contabili si recuperano spazi di elasticità della gestione, non è detto che le amministrazioni intendano avvalersene: le amministrazioni per lo più sono portate, anche nell'utilizzo dei finanziamenti, a ripetere le scelte già adottate in passato e soltanto per effetto di un forte impulso politico sono indotte ad intraprendere una gestione innovativa. Per l'altro, la disciplina di procedure amministrative di riparto di fondi generali, se non vuole rinunciare alla necessaria trasparenza nell'individuazione delle finalità assicurata dal passaggio di fronte alle commissioni parlamentari, ha lo svantaggio di ritardare notevolmente i tempi in cui le risorse possono essere effettivamente utilizzate. In via generale, i margini di flessibilità della gestione dovrebbero essere individuati piuttosto in sede di definizione e approvazione della legge di bilancio e, a tal fine, una chiara correlazione tra stanziamenti di bilancio e disposizioni legislative di spesa che concorrono a determinarli è il presupposto per poter definire procedure e strumenti idonei a consentire una riallocazione delle risorse stesse.

6 - Il decreto-legge “tagliaspese”: le modifiche nel corso dell’esame parlamentare

Non è un caso che la prima, approfondita riflessione sul tema del rapporto tra legislazioni di spesa e stanziamenti di bilancio abbia luogo non in sede di riforma del bilancio dello Stato, ma nel momento in cui si pone in modo stringente la questione del controllo della spesa pubblica. Come si è visto, la riforma del bilancio del 1997 aveva affrontato il problema della rigidità della spesa soltanto in modo marginale, limitandosi a introdurre, nelle tabelle degli stati di previsione, l’allegato recante l’analisi delle spese vincolate. Il tema assume invece rilevanza centrale quando viene adottato il decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, comunemente indicato con il nome di decreto-legge “tagliaspese”.

È utile richiamare brevemente il particolare contesto economico-finanziario, e anche politico, in cui il decreto-legge si collocava. In coincidenza con un sensibile rallentamento della crescita economica a livello internazionale, per la prima volta dopo l’ingresso nell’euro si è assistito nel 2002 ad un peggioramento del deficit delle amministrazioni pubbliche, che si avvicinava (e successivamente avrebbe oltrepassato) la soglia del 3 per cento del PIL. Sotto il profilo politico, d’altra parte, la maggioranza che si era affermata nelle elezioni del 2001 aveva assunto l’impegno prioritario di non incrementare, anzi di ridurre la pressione fiscale. Esclusi interventi sul versante delle entrate, l’aumento del deficit avrebbe dovuto essere fronteggiato attraverso il contenimento della spesa pubblica e, in primo luogo, della spesa statale. Il decreto-legge n. 194 mirava, pertanto, a introdurre alcuni strumenti che avrebbero dovuto garantire un efficace controllo della spesa, intervenendo non soltanto nella fase di definizione delle disposizioni legislative e di previsione dei relativi oneri (*ex ante*), ma anche nella fase di attuazione delle misure (*ex post*), in considerazione del fatto che la valutazione a livello comunitario delle politiche di bilancio degli Stati membri ha per oggetto non soltanto gli obiettivi programmati, ma anche, nell’ambito della procedura relativa ai disavanzi eccessivi, i risultati effettivamente raggiunti.

Il testo iniziale del decreto-legge stabiliva, in via generale, che l’efficacia delle disposizioni comportanti nuove o maggiori spese fosse limitata agli oneri finanziari previsti nei relativi provvedimenti legislativi. Un decreto del Ragioniere generale dello Stato avrebbe dovuto rendere noto il raggiungimento di tali limiti; a seguito della pubblicazione del decreto, la disposizione di spesa in questione avrebbe cessato di esplicare i suoi effetti. Si precisava che, per la legislazione vigente, il limite di spesa sarebbe stato determinato

dai rispettivi stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato, in relazione alle singole disposizioni di spesa.

Contestualmente, il decreto-legge attribuiva al Ministro dell'economia e delle finanze la facoltà di adottare, dopo aver acquisito il parere favorevole del Consiglio dei ministri, un decreto con il quale avrebbe potuto fissare valori percentuali in rapporto ai quali limitare l'assunzione di impegni di spesa e l'emissione di titoli di pagamento a carico delle dotazioni del bilancio dello Stato, con esclusione degli stanziamenti relativi a spese aventi natura obbligatoria, ad interessi, a poste correttive e compensative delle entrate, a spese connesse ad obblighi internazionali o obblighi derivanti dalla normativa comunitaria, alle annualità relative a limiti di impegno già avviati e alle rate di ammortamento mutui.

La proposta di fondo del decreto-legge era quella di rovesciare il rapporto tra efficacia delle misure di spesa stabilite per legge e entità dei relativi stanziamenti iscritti in bilancio. Gli scostamenti dell'andamento della spesa in confronto con le previsioni venivano imputati al fatto che, in sede di attuazione della normativa, erano effettuate spese in eccedenza rispetto agli oneri quantificati nella legge e alle relative previsioni di bilancio. Con il decreto-legge n. 194 un simile rapporto causale, per effetto del quale l'applicazione della disciplina di spesa forzava i limiti costituiti dalle risorse allo scopo iscritte in bilancio, veniva invertito. Sarebbero stati la norma di quantificazione degli oneri e lo stanziamento di bilancio a definire il limite di attuazione della disciplina di spesa e a determinarne la cessazione dell'efficacia, una volta che le risorse previste fossero state esaurite.

L'impostazione adottata nel decreto-legge "tagliaspese" si dimostrava, tuttavia, eccessivamente schematica. Il rapporto tra legislazione di spesa e stanziamenti di bilancio non è semplice e univoco come il testo iniziale del decreto-legge lasciava supporre. Vi sono casi in cui l'intervento previsto ha natura tale da permettere di determinare con certezza l'importo complessivo della spesa (un tipico esempio è un contributo a favore di un determinato soggetto di entità pari a quella stabilita dalla legge). In questi casi, è effettivamente possibile configurare l'autorizzazione di spesa come limite massimo, al quale è subordinata l'efficacia dell'intervento. In altri casi, tuttavia, la legislazione pone a carico dell'amministrazione la prestazione di servizi o l'erogazione di contributi rispetto a una platea di soggetti non determinata o, più in generale, lo svolgimento di attività di cui non è possibile fissare con esattezza l'entità e i costi. In questi casi, la quantificazione della spesa ha natura estimativa. D'altra parte, non è possibile vincolare l'efficacia della disciplina alle

risorse stanziare, senza infrangere principi fondamentali dell'ordinamento come quello di eguaglianza e di certezza del diritto. Si determinerebbe infatti, in sede di attuazione della legge, una discriminazione tra coloro che hanno potuto beneficiare di un determinato servizio o contributo e coloro che ne sono stati esclusi, dovuta soltanto al dato di fatto dell'esaurimento delle risorse disponibili. Si rilevava, inoltre, che il decreto-legge affidava al Ministro dell'economia il potere, pressoché privo di restrizioni, di limitare con un proprio decreto l'attuazione della legislazione di spesa, attraverso il controllo di impegni e mandati di pagamento.

Le considerazioni richiamate hanno animato l'intenso dibattito che ha accompagnato l'adozione del decreto-legge. Anche per effetto di tale dibattito, il decreto è stato ampiamente modificato nel corso dell'esame parlamentare e il testo definitivamente approvato, con le modificazioni apportate in sede di conversione, è risultato assai più articolato di quello iniziale. In particolare, nel decreto-legge n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 246 del 2002, si distingue tra interventi legislativi per i quali l'autorizzazione di spesa si configura come limite massimo della spesa e interventi legislativi per i quali è indicata una previsione di spesa.

La cessazione dell'efficacia, conseguente al decreto del Ragioniere generale dello Stato che comunica l'esaurimento delle risorse finanziarie previste, si applica soltanto agli interventi legislativi per i quali è fissato un limite di spesa. Per quanto concerne gli interventi legislativi per i quali è stabilita una previsione di spesa, il decreto-legge n. 194, nel testo risultante dalle modifiche apportate in fase di conversione presso la Camera dei deputati, in primo luogo dispone che la previsione di spesa si accompagni ad una clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni. In secondo luogo sono potenziate le procedure di intervento del Governo e del Parlamento previste dal comma 7 dell'articolo 11-*ter* della citata legge n. 468. Sviluppando una disposizione già presente nel testo iniziale del decreto-legge, si rafforza la procedura per la quale, nel caso in cui, in fase di attuazione di una legge, si verifichino scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata indicate nella legge medesima, il Ministro dell'economia e delle finanze, su segnalazione del ministro competente, o anche in mancanza di tale segnalazione, riferisce al Parlamento e assume le conseguenti iniziative legislative. La procedura viene estesa anche alle situazioni in cui dall'attuazione di leggi di spesa possa recare pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dal Governo e dal Parlamento. In terzo luogo, si prefigura la possibilità di adottare misure correttive anche in sede di legge finanziaria ⁽³⁷⁾.

L'esame ai fini della conversione ha permesso anche di articolare maggiormente il procedimento relativo alla fissazione di limiti percentuali per l'assunzione di impegni di spesa e l'emissione di titoli di pagamento, nel senso di ampliare il momento di responsabilità collegiale del Governo e di prevedere l'intervento del Parlamento. Il procedimento è stato scandito in due fasi. In primo luogo, si dispone che, in presenza di un rilevante scostamento rispetto agli obiettivi fissati nel Documento di programmazione economico-finanziaria e nei relativi aggiornamenti, come approvati con risoluzione parlamentare, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su deliberazione del Consiglio dei ministri, siano definiti criteri generali di coordinamento dell'azione amministrativa finalizzati al monitoraggio e al controllo degli andamenti della finanza pubblica. Sullo schema di decreto, corredato da apposita relazione, è richiesto il parere delle commissioni parlamentari competenti. La seconda fase è rappresentata dall'adozione del decreto del Ministro dell'economia con cui si limitano gli impegni di spesa e gli ordinativi di pagamento; tale atto assume, pertanto, il carattere di un intervento successivo e, in certa misura, conseguente alla delibera del Consiglio dei ministri e al parere delle commissioni parlamentari. Come già previsto nel testo iniziale del decreto-legge, le limitazioni all'assunzione di impegni di spesa e all'emissione di titoli di pagamento non si applicano alle spese aventi natura obbligatoria. In sede di conversione, è stato precisato che i limiti percentuali devono essere stabiliti in misura uniforme, attribuendo peraltro al Ministro la facoltà di escludere dalla limitazione altre tipologie di spesa.

7 - Applicazione ed effetti del decreto-legge "tagliaspese"

L'adozione del decreto-legge "tagliaspese" e l'esame parlamentare, che ne ha ampiamente rivisto il testo, sono stati accompagnati e seguiti da un dibattito ampio e assai vivace. A distanza di tempo, non si può fare a meno di riconoscere che il rilievo di quell'intervento normativo deve essere ricondotto ai problemi che ha sollevato piuttosto che alle soluzioni che ha proposto. I problemi sono quelli connessi al controllo della spesa, che il decreto-legge ha tentato di affrontare sia con strumenti selettivi, che richiedono un puntuale raccordo tra disposizioni legislative di spesa e voci di bilancio (cessazione dell'efficacia delle disposizioni per le quali sono state esaurite le risorse finanziarie previste), sia con strumenti di carattere orizzontale (limitazione uniforme agli impegni e ai pagamenti). Gli strumenti e le procedure indivi-

duati per risolvere tali problemi, tuttavia, non si sono dimostrate particolarmente efficaci; se si fa eccezione per la previsione, assai problematica, di far fronte in sede di legge finanziaria alle eccedenze di spesa verificatesi in relazione a determinate misure, si può anzi osservare che strumenti e procedure previsti dal decreto-legge “tagliaspese” hanno avuto un’applicazione assai limitata.

La procedura che prevede la comunicazione con decreto del Ragioniere generale dello Stato dell’avvenuto esaurimento delle dotazioni relative a una disposizione di spesa, e la conseguente cessazione dell’efficacia di quella previsione, è stata applicata soltanto due volte, entrambe nel corso dell’anno 2003, in relazione a interventi non particolarmente rilevanti sotto il profilo finanziario ⁽³⁸⁾.

Si può supporre che la limitata applicazione di queste previsioni del decreto-legge “tagliaspese” sia dipesa non soltanto dalle difficoltà teoriche sopra illustrate, che hanno condotto ad una profonda modifica del testo del decreto in sede di conversione, ma anche da difficoltà di natura pratica e operativa. L’attuazione di tale strumento, infatti, presuppone un tempestivo monitoraggio della gestione degli stanziamenti iscritti nelle singole voci di bilancio, in base a una puntuale correlazione con le rispettive norme di spesa; le condizioni per effettuare tale monitoraggio, tra cui in primo luogo una precisa corrispondenza tra singoli stanziamenti e disposizioni legislative di spesa, non sembravano sussistere al momento dell’adozione del decreto-legge. Al riguardo, assai significativa è l’audizione tenuta dal Ragioniere generale dello Stato il 18 marzo 2004 di fronte al Comitato permanente per il monitoraggio degli interventi di controllo e contenimento della spesa pubblica della Commissione bilancio della Camera, nell’ambito dell’indagine conoscitiva sull’andamento dei saldi di finanza pubblica. Il Ragioniere generale osservava che, proprio in risposta alle esigenze poste dal decreto-legge “tagliaspese”, era stato avviato e sviluppato un monitoraggio relativo alle singole disposizioni di legge, che prima, evidentemente, non veniva effettuato. Il passo merita di essere riportato per esteso:

Riguardo al potenziamento del monitoraggio, nelle precedenti audizioni tenute presso la Camera relativamente a questo tema, avevo ricordato che, per rispondere alle esigenze di miglioramento della visibilità dei dati e tempestività delle segnalazioni, poste dalla legge n. 246, erano state potenziate le attività di monitoraggio, sia per legge che per capitoli. Nella prima fase, si era privilegiato quello per capitoli. Oggi, abbiamo fatto passi in avanti anche sul monitoraggio per leggi.

Tutte le autorizzazioni che determinano gli importi da iscrivere in bilancio per ciascun anno sono monitorate attraverso un'apposita procedura informatica che permette agli uffici centrali di bilancio e alle ragionerie provinciali dello Stato, di segnalare, in tempo reale, il raggiungimento del limite di spesa prevista dall'autorizzazione stessa.

Tale segnalazione viene riportata attraverso specifici *reporting* agli organi decisionali per l'adozione, ove del caso, del decreto dirigenziale del Ministero dell'economia volto ad accertare il raggiungimento del predetto limite di spesa.

La validità di tale attività di monitoraggio presuppone che le autorizzazioni di spesa da monitorare siano correttamente riportate nel sistema informativo ed altrettanto correttamente correlate ai capitoli di bilancio ed ai relativi stanziamenti.

Ciò ha richiesto la rivisitazione delle banche dati del sistema informativo, realizzando un preciso collegamento tra le autorizzazioni di spesa, i capitoli/articoli di bilancio e i relativi stanziamenti. Questo attraverso un intenso lavoro interno della struttura volto a riconsiderare tutti i passaggi di questo meccanismo e a verificarne la coerenza.

Sono state così superate gran parte delle difficoltà che non permettevano la partenza di un monitoraggio per legge sin dal 1° gennaio 2003. Nel 2004 si completerà il lavoro di sistemazione di tutte le autorizzazioni di spesa. Una volta completato il lavoro, sarà quindi possibile effettuare una lettura puntuale di tutte le spese dello Stato per singola legge, con possibilità anche di una lettura orizzontale per grandi aggregati a interventi di spesa.

Grazie a questa complessa attività di sistemazione della base normativa, le autorizzazioni di spesa oggetto di monitoraggio sono passate da 1.508 del 2003 a complessivamente 3.465 del 2004 e risultano distinte tra gli stati di previsione dei vari ministeri.

Dalla citazione risulta che, prima del decreto-legge n. 194, non si disponeva di un sistema informativo idoneo a offrire un «preciso collegamento tra le autorizzazioni di spesa, i capitoli/articoli di bilancio e i relativi stanziamenti». Nel 2004 il lavoro per allestire un simile sistema informativo era ancora in corso. Occorre aggiungere che la conclusione di tale lavoro e gli strumenti, anche di carattere informatico, che sono stati predisposti non sono stati oggetto di comunicazione o illustrazione in sede parlamentare.

Una applicazione assai ridotta ha interessato non soltanto la procedura relativa a singole disposizioni di legge, selettivamente individuate, ma anche quella finalizzata ad una limitazione uniforme degli impegni di spesa e degli ordinativi di pagamento. In questo caso, le previsioni contenute nel decreto-legge n. 194 hanno ricevuto piena attuazione esclusivamente nell'esercizio 2002 ⁽³⁹⁾.

Secondo le indicazioni fornite in audizione dal Ragioniere generale dello Stato ⁽⁴⁰⁾, la limitazione all'assunzione di impegni di spesa e all'emissione di titoli di pagamento operata alla fine di novembre 2002 ha determinato, relativamente al bilancio dello Stato, una riduzione degli impegni di spesa (competenza) di circa 6,4 miliardi di euro e una riduzione dei titoli di pagamento (cassa) di 8,2 miliardi. In termini di indebitamento netto, l'effetto positivo sul rapporto deficit/PIL è stato valutato nello 0,2 per cento. Peraltro, come illustrato nelle medesime audizioni dal Ragioniere generale, le restrizioni adottate nel 2002 hanno reso necessaria, in sede di assestamento del bilancio dello Stato per il 2003, una integrazione delle risorse per il funzionamento delle amministrazioni dello Stato pari a 502 milioni di euro, relativi, pressoché totalmente, a stanziamenti per consumi intermedi, e un'ulteriore integrazione per 407 milioni di euro connessa al recupero di limitazioni che erano intervenute su spese di natura obbligatoria.

Nel 2003 lo schema recante l'atto di indirizzo è stato trasmesso dal Governo ai fini dell'espressione del parere da parte delle Commissioni bilancio nel mese di febbraio ed è stato adottato con il d.p.c.m. 18 aprile 2003. All'atto di indirizzo non ha fatto, tuttavia, seguito il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di limitazione di impegni di spesa e ordinativi di pagamento.

Lo schema di atto di indirizzo recante i criteri di coordinamento dell'azione amministrativa è stato trasmesso, ancora una volta, nel marzo 2004. L'iniziativa si è esaurita, tuttavia, con la trasmissione; sullo schema le Commissioni bilancio non hanno espresso parere e il Governo non ha proseguito nell'attuazione delle successive fasi del procedimento, dal momento che i tagli orizzontali sono stati disposti direttamente con il decreto-legge n. 168 del 2004 ⁽⁴¹⁾.

La vicenda relativa allo schema di atto di indirizzo per il 2004 è assai istruttiva. Da essa risulta evidente che il decreto-legge "tagliaspese" ha introdotto un procedimento assai complesso, che si perfeziona mediante due diversi atti amministrativi, per compiere un'operazione nella sostanza non diversa da quella che può essere assai più semplicemente e rapidamente effettuata mediante una disposizione di legge che preveda tagli trasversali degli stanziamenti di bilancio, come più volte era accaduto prima dell'adozione del citato decreto-legge n. 194 e più volte si ripeterà successivamente. Di fronte all'esigenza immediata di contenere la spesa, il Governo ha preferito intervenire direttamente con riduzioni degli stanziamenti di bilancio operate per legge (o per decreto-legge), piuttosto che seguire la complessa e lunga

procedura definita dal “taglia-spesa”. È questa la ragione di fondo per la quale anche l'applicazione delle disposizioni del decreto-legge “tagliaspese” in materia di limitazione degli impegni e degli ordinativi di pagamento si è progressivamente e rapidamente esaurita.

Nell'ambito delle misure introdotte dal decreto-legge n. 194, ha trovato invece ampia applicazione la possibilità, introdotta nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione alla Camera, di inserire, in sede di legge finanziaria, misure correttive relative a disposizioni di legge per le quali, in fase di attuazione, si siano verificati scostamenti rispetto alle previsioni di entrata e di spesa indicate dalle medesime leggi ai fini della copertura finanziaria.

La previsione ha ricevuto attuazione già nella legge finanziaria per il 2004 ⁽⁴²⁾ e ha continuato ad essere applicata costantemente nelle leggi finanziarie successive. Occorre tuttavia rilevare che le modalità applicative sembrano corrispondere soltanto assai parzialmente all'intenzione del legislatore. L'espressione «misure correttive» utilizzata nel decreto-legge n. 194, come modificato dalla legge di conversione, sembra prospettare in primo luogo interventi di modifica della legislazione sottostante, volti a contenere gli effetti onerosi che hanno oltrepassato le previsioni iniziali. Al contrario, le disposizioni in questione sono state attuate, nella legge finanziaria per il 2004 e in quelle successive, nel senso di fissare un elenco, allegato alla legge finanziaria, delle disposizioni di legge la cui attuazione abbia determinato eccedenze di spesa rispetto alle previsioni iniziali e di prevedere, in relazione a ciascuna di tali disposizioni, per ogni anno del triennio, un finanziamento aggiuntivo idoneo a garantire la copertura finanziaria delle eccedenze registrate.

Nella citata audizione del 18 marzo 2004, il Ragioniere generale dello Stato precisava che l'intervento relativo alle eccedenze di spesa interessava, «per la maggior parte, i finanziamenti relativi alla soddisfazione di diritti soggettivi, essenzialmente di natura sociale» ed evidenziava i vantaggi che ne derivavano in termini di certezza della copertura finanziaria e di trasparenza.

L'applicazione della nuova norma produce quindi un più corretto e rigoroso adempimento del dettato costituzionale, attraverso la tempestiva proposizione alla valutazione parlamentare della copertura finanziaria di «sfondamenti» ai quali, in passato, si faceva fronte con semplici adeguamenti degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente ovvero in sede di assestamento. Questo aspetto strutturale, secondo noi, ha portato un miglioramento sensibile e consistente della trasparenza dei conti, in quanto, esplicitamente, durante la legge finanziaria, vengono identificate le leggi che hanno sfondato rispetto al proprio *budget* e vengono rifinanziate e coperte.

Si può incidentalmente osservare che l'affermazione secondo cui, in passato, nel disegno di legge di bilancio a legislazione vigente o in sede di assestamento si adeguavano stanziamenti relativi a misure di spesa previste per legge e, di conseguenza, certamente non classificabili come spese discrezionali, è un'ulteriore attestazione dell'opacità che ha avvolto (e continua ad avvolgere) i rapporti tra poste di bilancio e legislazione di spesa.

In ogni caso, la procedura seguita in relazione alle eccedenze di spesa non manca di suscitare forti perplessità, innanzitutto per il fatto che non sempre le disposizioni di legge contenute nell'allegato delle eccedenze di spesa sembrano riconducibili, come richiederebbe il decreto-legge n. 194, modificato dalla legge di conversione, a interventi per i quali la quantificazione dell'onere si configura come previsione di spesa.

La procedura adottata si presta, pertanto, al rischio che il finanziamento integrativo non vada a colmare l'insufficienza della previsione iniziale, ma costituisca piuttosto una nuova o maggiore autorizzazione di spesa. Il rischio appare tanto più rilevante in quanto l'inserimento di simili interventi nell'elenco delle eccedenze di spesa, nella sostanza, sottrae alla decisione parlamentare la possibilità di destinare ad altre finalità risorse disponibili nell'ambito della manovra.

Un dato confortante è rappresentato dal fatto che l'ammontare complessivo, in termini di competenza del bilancio dello Stato, degli importi autorizzati per finanziare le eccedenze di spesa relativi al primo anno della manovra si è notevolmente ridotto nell'ultima legge finanziaria (in cui si attestano complessivamente a poco più di 600 milioni di euro), dopo essersi mantenuto su livelli assai più elevati nei primi tre anni in cui la procedura è stata utilizzata (2,8 miliardi di euro per il 2004, 3,2 per il 2005, 2,7 per il 2006) e aver registrato una limitata riduzione nella legge finanziaria per il 2007 (2 miliardi di euro). È peraltro necessario attendere le prossime leggi finanziarie per verificare se la consistente riduzione delle eccedenze di spesa risulta confermata e si accentua ulteriormente. Al di là delle significative e motivate perplessità che ha suscitato l'attuazione delle regole introdotte dal decreto-legge "tagliaspese" sull'inserimento in finanziaria di misure correttive degli effetti onerosi eccedenti le previsioni di spesa, un giudizio conclusivo su queste misure dipenderà infatti dalla capacità che esse dimostreranno di portare ad esaurimento il fenomeno stesso delle eccedenze di spesa.

Una valutazione della portata delle innovazioni introdotte dal decreto-legge "tagliaspese" non può tuttavia ritenersi completa se non si tiene conto anche degli effetti che il decreto ha prodotto dal punto di vista di una più puntuale

formulazione delle disposizioni relative alla quantificazione degli oneri e alla copertura finanziaria. Al riguardo, si è stabilito che la quantificazione degli oneri debba essere indicata espressamente, per ciascun anno e con riferimento a ogni singolo intervento di spesa previsto. Le conseguenze più rilevanti, peraltro, sono riconducibili, anche riguardo a questo profilo, alla dicotomia, introdotta nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, tra autorizzazione di spesa, che determina il limite massimo della spesa, e previsione di spesa ⁽⁴³⁾.

Il fatto che questa distinzione sia stata esplicitata nel testo della legge 468 del 1978 ha imposto di verificare se le misure onerose contenute nei progetti di legge si configurino come interventi che possono essere assoggettati a un limite massimo di spesa o se si tratti, invece, di interventi la cui natura permette soltanto di formulare una previsione di spesa, in quanto la disciplina dettata dalla legge stabilisce i criteri per l'individuazione dei beneficiari e, eventualmente, per la determinazione del beneficio, mentre l'onere complessivo che ricade sul bilancio dello Stato può essere definito soltanto mediante un'operazione di stima.

La verifica si è tradotta anche nell'adozione di formulazioni tendenzialmente standardizzate, per quanto concerne le disposizioni di quantificazione e di copertura finanziaria, che permettano di riconoscere se si ricade in una tipologia o nell'altra, vale a dire se il progetto di legge in questione stabilisca un tetto di spesa o, invece, l'onere debba essere considerato come una previsione di spesa ⁽⁴⁴⁾.

Riconoscere a quale delle due tipologie di spesa debba essere ricondotto l'onere risulta necessario anche in relazione all'ulteriore obbligo, introdotto dal decreto-legge "tagliaspese", di corredare le disposizioni di copertura finanziaria, nei casi in cui la quantificazione dell'onere si configuri come previsione di spesa, di «una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano» la previsione.

La formulazione della disposizione contenuta nel decreto-legge "tagliaspese" assegna alla clausola di salvaguardia il compito di compensare gli effetti onerosi eccedenti le previsioni ⁽⁴⁵⁾. In realtà, tale disposizione è stata attuata nel senso di prevedere, nella generalità dei casi, una clausola di monitoraggio, in base alla quale il Ministro dell'economia e delle finanze controlla gli effetti finanziari derivanti dall'attuazione dell'intervento e, in caso di scostamenti rispetto alle previsioni formulate inizialmente, al momento dell'adozione della legge in questione, riferisce al Parlamento e assume le conseguenti iniziative legislative. In definitiva, viene di volta in volta ribadita la disposizione prevista in via generale dal comma 7 dell'ar-

articolo 11-ter della legge n. 468, come modificata dallo stesso decreto-legge n. 194. A seconda della tipologia della spesa, alla clausola di monitoraggio può aggiungersi la previsione del ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine e della trasmissione alle commissioni parlamentari dei relativi decreti di prelievo. Soltanto in un numero assai limitato di casi la clausola di salvaguardia è stata formulata in termini idonei a modificare i meccanismi di spesa connessi all'intervento legislativo e, di conseguenza, ad esplicare di per se stessa un effetto di contenimento degli oneri che eccedessero le previsioni o a individuare nuove e maggiori entrate con cui far fronte alle eventuali eccedenze di spesa ⁽⁴⁶⁾.

Pur con questi limiti, anche l'obbligo di prevedere la clausola di salvaguardia ha indotto a prestare maggiore attenzione alla natura dell'onere che deriva dalle disposizioni legislative di volta in volta in esame.

In conclusione, se si considera a qualche anno di distanza l'impatto degli strumenti introdotti dal decreto-legge "tagliaspese", si è portati a constatare che le misure più rilevanti e discusse, finalizzate al contenimento della spesa statale, hanno avuto un'applicazione limitata, anche sotto il profilo temporale. L'eredità più significativa lasciata dal decreto-legge deve riconoscersi, piuttosto, nella distinzione tra limite massimo di spesa e previsione di spesa, alla quale si connettono sia una più precisa formulazione delle disposizioni relative alla quantificazione dell'onere e alla copertura, sia l'obbligo di introdurre la clausola di salvaguardia, sia anche la possibilità di ricorrere al finanziamento delle eccedenze di spesa.

Tale distinzione comporta che lo stanziamento iscritto in bilancio assuma, in un caso e nell'altro, un diverso significato rispetto alla legislazione sottostante. Nel caso dell'autorizzazione di spesa, lo stanziamento in bilancio è determinato puntualmente nel suo ammontare dalla disposizione di legge e costituisce effettivamente il limite finanziario entro il quale l'intervento può attuarsi. Nel caso invece di previsioni di spesa, lo stanziamento di bilancio è l'esito di un'attività di stima e, nell'ipotesi in cui gli oneri prodotti in fase di attuazione dell'intervento superino la previsione, richiede o una revisione della legislazione sottostante o l'attivazione di effettivi meccanismi di salvaguardia o l'integrazione delle risorse stanziare.

Sulla base di questa dicotomia, anche la delimitazione dello spazio decisionale affidato al bilancio dello Stato può essere ricostruita in termini più precisi. Usualmente si ritiene (e si afferma) che con il bilancio dello Stato sono stabiliti soltanto gli stanziamenti di spesa discrezionale, mentre i restanti stanziamenti sono determinati dalla legislazione vigente. In realtà, soltanto

gli stanziamenti iscritti in bilancio in attuazione di disposizioni di legge che recano vere e proprie autorizzazioni di spesa sono stanziamenti dettati dalla cosiddetta legislazione sostanziale. Vi è una quota assai rilevante di stanziamenti che, pur corrispondendo a misure di spesa previste per legge, sono quantificati nel bilancio stesso; la quantificazione, peraltro, non si configura come decisione sulle risorse da destinare agli interventi in questione, quanto piuttosto come un'operazione di stima, non troppo diversa, nella sostanza, da quella che è effettuata in relazione alle previsioni di entrata. Si tratta, in definitiva, non di una decisione politica, ma di una valutazione tecnica sulla base dei parametri stabiliti dalla legge.

Da queste considerazioni generali discende che una piena trasparenza del bilancio a legislazione vigente imporrebbe, da un lato, un puntuale raccordo tra stanziamenti e disposizioni legislative che recano autorizzazioni di spesa, quando sono tali disposizioni a determinare l'importo iscritto in bilancio, e dall'altro, la chiara individuazione degli stanziamenti che sono definiti sulla base di operazioni di stima del tipo di quelle indicate, e l'indicazione delle modalità con cui l'importo è stato calcolato. Siamo ancora assai lontani dal pervenire ad un simile risultato. Certamente, non ultimo dei meriti del decreto-legge "tagliaspese" è stato quello di aver indotto, secondo quanto illustrato dal Ragioniere generale dello Stato nell'audizione del 18 marzo 2004, ad intraprendere una puntuale revisione degli stanziamenti di bilancio con riferimento alla legislazione sottostante, che rappresenta l'indispensabile condizione preliminare per un controllo selettivo della spesa.

8 - *Disposizioni di legge che modificano direttamente gli stanziamenti di bilancio: i "tagli lineari" e la regola del 2 per cento*

Gli strumenti e le procedure introdotti dal decreto-legge n. 194 per il contenimento della spesa hanno avuto, come si è visto, scarsa incidenza. La sospensione dell'efficacia di singole disposizioni di legge, in coincidenza con il raggiungimento del limite di spesa previsto, richiedeva una puntuale correlazione tra stanziamenti di bilancio e disposizioni legislative di spesa, che non risultava disponibile, e un monitoraggio tempestivo degli effetti finanziari derivanti dall'attuazione di queste ultime, che l'amministrazione non sembrava in condizione di svolgere. La limitazione all'assunzione di impegni di spesa e all'emissione di titoli di pagamento avrebbe dovuto essere adottata secondo una procedura assai complessa, che prevedeva molte fasi.

In conseguenza di queste difficoltà, a fini di contenimento della spesa si è fatto piuttosto ricorso a disposizioni di legge che sono intervenute direttamente sulla determinazione degli stanziamenti di bilancio, secondo modalità che già erano state più volte applicate prima del decreto-legge “tagliaspese” e che hanno continuato ad essere utilizzate, in misura ancora più insistente quanto più, successivamente all’adozione del decreto, negli anni compresi tra il 2004 e il 2007, si accentuavano le esigenze di riequilibrio dei conti pubblici.

In primo luogo, le disposizioni di legge volte a rideterminare in via diretta gli stanziamenti del bilancio dello Stato si sono configurate come “tagli lineari”, vale a dire come una riduzione, secondo una determinata misura percentuale, degli stanziamenti di bilancio individuati con riferimento a una o più categorie di spesa.

Se si prendono in considerazione gli esercizi finanziari a partire dal 1998 (primo anno di adozione del bilancio a seguito della riforma), il collegato di sessione alla manovra di finanza pubblica per il 1999 ⁽⁴⁷⁾, la legge finanziaria per il 2000 ⁽⁴⁸⁾, quella per il 2002 ⁽⁴⁹⁾ e anche quella per il 2003 ⁽⁵⁰⁾, che interveniva successivamente all’adozione e alla conversione del decreto-legge “tagliaspese” e all’applicazione della procedura relativa alla limitazione all’assunzione di impegni di spesa e all’emissione di titoli di pagamento, disponevano “tagli lineari”, in una percentuale variabile dal 5 per cento al 9 per cento o al 10 per cento, degli stanziamenti relativi a consumi intermedi (prima che fosse introdotta, nei documenti di bilancio per il 2000, la nuova classificazione per categorie economiche, la riduzione si applicava alla categoria «acquisto di beni e servizi»). Tutte le disposizioni richiamate escludevano dalla riduzione gli stanziamenti di spesa aventi natura obbligatoria; talvolta erano espressamente escluse anche le spese legislativamente predefinite.

I ripetuti interventi di riduzione degli stanziamenti per consumi intermedi inducevano peraltro, nella legge finanziaria per il 2003, a prevedere l’istituzione, in ciascun stato di previsione, di un fondo da ripartire nel corso della gestione per provvedere a sopravvenute maggiori esigenze per tale tipologia di spesa ⁽⁵¹⁾. È evidente che l’istituzione di un fondo da ripartire mirava ad accantonare disponibilità liberamente utilizzabili per far fronte alle esigenze più pressanti che i ripetuti tagli agli stanziamenti per consumi intermedi avrebbero potuto determinare.

La categoria dei consumi intermedi, su cui si sono concentrati i tagli lineari, è costituita in prevalenza da stanziamenti aventi natura discrezionale. Ciò significa che i tagli lineari, previsti dalle citate disposizioni, hanno

interessato stanziamenti che avrebbero potuto essere ridotti nel disegno di legge di bilancio; in altre parole, i limiti per cui, rispetto alla cosiddetta legislazione sostanziale, in sede di bilancio possono essere decisi e modificati esclusivamente gli stanziamenti relativi a spese discrezionali non valgono in senso contrario ed è accaduto ripetutamente che la legislazione ordinaria, in questo caso la legge finanziaria, abbia invaso lo spazio decisionale proprio del bilancio.

La previsione di una specifica disposizione nella legge finanziaria (o, prima ancora, nel collegato di sessione) per un'operazione che avrebbe potuto essere direttamente effettuata in sede di predisposizione o di esame parlamentare del disegno di legge di bilancio è dovuta a ragioni di utilità contabile: poter scontare nell'ambito della manovra e, in particolare, tra i mezzi di copertura della legge finanziaria stessa l'importo derivante dalla riduzione degli stanziamenti di bilancio.

Nel 2004, come si è visto, la procedura di limitazione all'assunzione di impegni di spesa e all'emissione di titoli di pagamento prevista dal decreto-legge "tagliaspese", avviata dal Governo con l'adozione dello schema di atto di indirizzo, rimaneva interrotta (le commissioni parlamentari non esprimevano neppure il parere) perché, di fronte al peggioramento dei conti pubblici, il Governo decideva di intervenire direttamente con una manovra correttiva attuata nel mese di luglio, con il decreto-legge n. 168 del 2004 ⁽⁵²⁾. Il decreto-legge disponeva, per l'esercizio 2004, la riduzione di autorizzazioni di spesa e di spese discrezionali indicate puntualmente in una tabella allegata al decreto-legge stesso ⁽⁵³⁾. L'intervento adottato presentava dunque due profili di novità: in primo luogo, non si trattava di un taglio orizzontale, ma di una riduzione di stanziamenti specificamente individuati; in secondo luogo, si prevedeva espressamente che le riduzioni interessassero anche autorizzazioni di spesa determinate per legge.

Nella sostanza, la correzione, anche in questo caso, andava a colpire in misura prevalente, secondo una percentuale predeterminata, la quota discrezionale degli stanziamenti di bilancio relativi ai consumi intermedi e agli investimenti fissi lordi ⁽⁵⁴⁾. Si aggiungeva una significativa riduzione di autorizzazioni legislative di spesa, che si concentrava su voci abitualmente oggetto di simili operazioni, come le voci di tabella C ⁽⁵⁵⁾, e sulle autorizzazioni di spesa confluite nei fondi unici per gli investimenti ⁽⁵⁶⁾. Ciò sembra confermare la difficoltà a controllare e, eventualmente, ridimensionare autorizzazioni di spesa che non fossero determinate, o comunque evidenziate, nella legge finanziaria.

Se la correzione effettuata con il decreto-legge n. 168 del 2004 si realizzava secondo modalità di intervento consolidate, le disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2005 sono state presentate come uno strumento di governo della spesa pubblica del tutto innovativo, mutuato da modelli anglosassoni. Si fissava un limite generale all'incremento della spesa delle amministrazioni pubbliche, che, per il triennio 2005-2007, non avrebbe dovuto superare la misura del 2 per cento, da calcolare con riferimento alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno. Dall'applicazione della regola erano esclusi alcuni comparti di spesa: spese per gli organi costituzionali, per il Consiglio superiore della magistratura, per interessi sui titoli di Stato, per prestazioni sociali in denaro connesse a diritti soggettivi e per trasferimenti all'Unione europea a titolo di risorse proprie ⁽⁵⁷⁾.

In applicazione della regola generale (la cosiddetta "regola del 2 per cento"), si stabiliva, con riferimento al bilancio dello Stato, un limite del 2 per cento all'incremento degli stanziamenti di competenza e di cassa relativi alle spese aventi impatto diretto sul conto economico delle amministrazioni pubbliche, con eccezione dei comparti di spesa esclusi dalla regola generale, nonché di quelli connessi ad accordi internazionali già ratificati, a limiti di impegno già attivati e a rate di ammortamento mutui. Il limite era calcolato assumendo come base di riferimento le previsioni iniziali dell'esercizio 2004, ridotte per effetto di quanto disposto dal decreto-legge n. 168 del 2004.

Le disposizioni dettate dalla legge finanziaria per il 2005 miravano a capovolgere la strategia di contenimento della spesa pubblica: da una riduzione di stanziamenti di spesa già fissati si intendeva passare al controllo dell'aumento della spesa secondo valori compatibili con gli obiettivi di rientro del deficit fissati in sede comunitaria. In realtà, almeno per quanto riguarda il bilancio dello Stato, gli effetti non si discostavano, anche in questo caso, da quelli prodotti con i tagli trasversali agli stanziamenti discrezionali. L'applicazione della regola del 2 per cento al bilancio dello Stato, infatti, si traduceva in una riduzione degli «stanziamenti discrezionali non aventi natura obbligatoria», previsti nel disegno di legge di bilancio a legislazione vigente, che si riferiva esclusivamente alle categorie di spesa dei consumi intermedi (per un importo complessivo di 1.130 milioni di euro per ciascun anno del triennio) e degli investimenti fissi lordi (per un importo complessivo di 800 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005, 2006 e 2007) ⁽⁵⁸⁾.

La stessa legge finanziaria per il 2005, del resto, in aggiunta agli effetti dell'applicazione della regola del 2 per cento, disponeva un'ulteriore riduzione lineare delle dotazioni delle unità previsionali di base per consumi

intermedi non aventi natura obbligatoria pari a 700 milioni di euro per il 2005 e a 1.300 milioni di euro a decorrere dal 2006, oltre che una riduzione lineare dei finanziamenti di tabella C, ad eccezione di quelli concernenti il settore universitario, per un importo di 650 milioni per l'anno 2005 e di 850 milioni a decorrere dall'anno 2006 ⁽⁵⁹⁾.

La spesa per consumi intermedi e quella per investimenti sono state oggetto di ulteriori riduzioni nella manovra di finanza pubblica per il 2006, nell'ambito della quale è stato effettuato un duplice intervento. Dapprima è stato adottato il decreto-legge n. 203 del 2005 ⁽⁶⁰⁾, i cui effetti di miglioramento dei saldi sono stati considerati nel complesso della manovra e sono stati inclusi nel prospetto di copertura della legge finanziaria ⁽⁶¹⁾. Con riferimento all'esercizio 2005, il decreto-legge disponeva una ulteriore riduzione delle dotazioni di competenza e di cassa relative alle spese per consumi intermedi pari a 300 milioni di euro e una riduzione dei soli stanziamenti di cassa relativi a investimenti fissi lordi pari a 1.600 milioni di euro. La riduzione avrebbe interessato, per quanto concerne i consumi intermedi, esclusivamente le spese non aventi natura obbligatoria ⁽⁶²⁾.

Pressoché contestualmente la legge finanziaria per il 2006 disponeva una riduzione di 1.547 milioni di euro per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 relativa agli stanziamenti di spesa per consumi intermedi ⁽⁶³⁾ e una riduzione di 1.136 milioni di euro per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 degli stanziamenti di spesa per investimenti fissi lordi; in ambedue i casi, di nuovo, la riduzione riguardava gli stanziamenti non aventi natura obbligatoria ⁽⁶⁴⁾.

Dopo la sperimentazione della regola del 2 per cento, con la manovra per il 2006 si ritornava, dunque, ai tagli lineari per categoria di spesa. Anziché prevedere una percentuale uniforme di riduzione degli stanziamenti, si stabiliva peraltro l'importo complessivo del risparmio di spesa che si intendeva conseguire e si indicava in modo specifico, per ciascuna voce di bilancio interessata, l'importo della riduzione da operare sul relativo stanziamento.

La legge finanziaria per il 2006 disponeva altresì la riduzione, in generale, delle autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge nella misura del 10 per cento, con esclusione delle autorizzazioni di spesa aventi natura obbligatoria, delle spese in annualità e a pagamento differito, dei finanziamenti disposti dalle tabelle C ed F e delle dotazioni dei fondi per gli investimenti e di quelli per i trasferimenti correnti alle imprese ⁽⁶⁵⁾. La riduzione, peraltro, secondo quanto indicato nella relazione tecnica, avrebbe interessato «essenzialmente» le autorizzazioni di spesa «che stanziavano risorse per consumi intermedi (cat. 2) ed altre uscite (cat. 12) per la parte corrente nonché per

investimenti fissi (cat. 21) ed altri trasferimenti (cat. 26) per il conto capitale». Si osservava, infatti, che «tutte le autorizzazioni di spesa riferite alle altre categorie (quali trasferimenti correnti a famiglie e all'estero, interessi passivi, poste correttive dell'entrata, ecc...) rimangono escluse data la loro natura obbligatoria» ⁽⁶⁶⁾.

Era infine riproposta una disposizione che richiamava le modalità di intervento del decreto-legge "tagliaspese". Si attribuiva, infatti, ai singoli ministri la facoltà di disporre con proprio decreto, anche in via temporanea, la sospensione dell'assunzione di impegni di spesa o dell'emissione di titoli di pagamento su uno o più capitoli di bilancio dello stato di previsione del ministero, nel caso in cui l'ufficio centrale del bilancio segnali un andamento della spesa, riferito a singoli interventi o al complesso del dicastero, difforme dalle previsioni ⁽⁶⁷⁾. La limitazione all'assunzione di impegni e all'emissione di titoli di pagamento non si applicava tuttavia a un rilevante numero di tipologie di spesa (nella sostanza tutte le spese, a partire da quelle aventi natura obbligatoria, abitualmente sottratte agli interventi di contenimento ⁽⁶⁸⁾). Il decreto ministeriale doveva essere comunicato al Presidente del Consiglio dei ministri e, tramite la Presidenza del Consiglio, al Ministero dell'economia, alle competenti commissioni parlamentari e alla Corte dei conti.

Rispetto al decreto-legge "tagliaspese" si prospettava un'unica procedura, utilizzabile sia in caso di scostamenti puntuali, relativi a singoli interventi di spesa, sia in caso di un andamento generale della spesa del singolo ministero difforme dalle previsioni, sia anche in caso di valutazioni connesse non con l'evoluzione della spesa, ma con la sua efficacia ed efficienza. Si trattava di una procedura più semplice, più rapida (era esclusa, tra l'altro, la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, con una rilevante riduzione del grado di pubblicità e trasparenza) e, soprattutto, decentralizzata, in quanto affidata alla responsabilità dei singoli ministeri, anziché a quella del Ministro dell'economia o alla valutazione collegiale del Consiglio dei ministri. Il ricorso alla procedura era incentivato anche dalla possibilità, senza restrizioni, di destinare le disponibilità dei capitoli che fossero stati oggetto dei decreti di sospensione per qualunque altra spesa dello stato di previsione del ministero ⁽⁶⁹⁾.

Non sembra, peraltro, che la procedura qui richiamata sia stata utilizzata ⁽⁷⁰⁾. Ciò conferma le difficoltà di applicazione che hanno incontrato le procedure di controllo selettivo della spesa prospettate nella XIV legislatura. L'intervento sugli stanziamenti di bilancio ha assunto, nella maggior parte dei casi, la forma di tagli lineari che si sono concentrati in larga misura sugli stanziamenti discrezionali relativi alle categorie dei consumi inter-

medi e degli investimenti fissi lordi. Di norma, ma non sempre, sono state escluse dalla riduzione le spese determinate per legge (ciò è accaduto quando tale esclusione è stata espressamente prevista ovvero quando la riduzione è stata espressamente riferita a stanziamenti discrezionali). Sempre sono state escluse le spese aventi natura giuridicamente obbligatoria: se una simile esclusione appare, in linea generale, pressoché ovvia, occorre tuttavia rilevare che, come si è già osservato, non si dispone di una definizione vincolante di tali spese, la cui individuazione è rimessa all'amministrazione e non è neppure indicata in modo chiaro e coerente nei documenti di bilancio. Il fatto che, come accade nella relazione tecnica alla legge finanziaria per il 2006, si faccia riferimento ad autorizzazioni di spesa che avrebbero natura obbligatoria e ad altre che non avrebbero tale natura, quando invece, nella formulazione di molte delle disposizioni richiamate, spese aventi natura obbligatoria e spese predeterminate per legge o direttamente regolate per legge sono richiamate come tipologie distinte, non può che accrescere l'opacità in ordine alla portata di queste dizioni.

Ancor più della scarsa trasparenza contabile, meritano di essere sottolineati gli evidenti limiti di efficacia connessi a simili modalità di intervento. I «tagli lineari», proprio perché operano in modo indistinto, non permettono di verificare il grado di effettiva necessità connesso alle diverse tipologie di spesa, che può variare in misura significativa da una voce all'altra di bilancio. La stessa osservazione può applicarsi anche alla determinazione di un limite uniforme di incremento degli stanziamenti, come accade nel caso della regola del 2 per cento. Ciò ha determinato situazioni di grave difficoltà dell'amministrazione, anche nel prestare servizi essenziali o nel disporre dei beni necessari a garantire condizioni minime di funzionamento, che hanno indotto a ricorrere a soluzioni di ripiego, come l'istituzione di fondi da ripartire per i consumi intermedi.

D'altra parte, la reiterata riduzione delle medesime tipologie di spesa ha portato ad una progressiva attenuazione dell'efficacia degli interventi. Per un verso, le amministrazioni hanno fronteggiato le «emergenze gestionali riconducibili alla carenza di mezzi finanziari» attraverso «acquisizioni di beni e servizi non sorrette dalla assunzione dei relativi impegni, scaricandone l'impatto sugli esercizi successivi con il ricorso ad atti di riconoscimento di debito o alla copertura *ex post* delle obbligazioni contratte». Per altro verso, le riduzioni operate per legge, che riguardavano le previsioni di competenza (o di cassa), sono state pressoché interamente reintegrate in corso di esercizio, mediante incremento delle dotazioni disposto in sede di

assestamento e, soprattutto, mediante prelievi dai fondi di riserva e da fondi generali, come, in primo luogo, gli stessi fondi da ripartire ⁽⁷¹⁾. In definitiva, sia i tagli lineari, sia la previsione di tetti alla spesa risultano interventi di efficacia limitata, quanto all'entità dei risultati e quanto al loro carattere congiunturale ⁽⁷²⁾. Si tratta, infatti, di misure non idonee a determinare una riduzione strutturale della spesa, in quanto non incidono sulle cause e sui meccanismi che la alimentano. Questa ragione, peraltro, può anche spiegare la facilità e la frequenza con cui si ricorre a simili tipologie di interventi.

9 - Regolare il bilancio al di fuori del bilancio: gli accantonamenti

Anche la XV legislatura si apre, per quanto riguarda la finanza pubblica, con una manovra correttiva in corso d'esercizio, effettuata con il decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006. Con una tecnica almeno in parte diversa rispetto a quelle adottate in precedenza, si dispone l'accantonamento di quote di stanziamenti relativi a unità previsionali di base del bilancio dello Stato per l'esercizio 2006, per un importo complessivo di 683 milioni di euro. Le quote accantonate sarebbero state versate all'entrata del bilancio entro il 30 novembre 2006, salvo che l'amministrazione competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, non disponesse una modifica degli accantonamenti; la modifica, in ogni caso, avrebbe dovuto mantenere inalterata l'entità dell'effetto correttivo sul fabbisogno e sull'indebitamento netto. Contestualmente, si stabiliva una riduzione degli stanziamenti delle medesime unità previsionali di base oggetto di accantonamento, da effettuare con riferimento agli anni 2007 (per un valore complessivo di 798 milioni di euro), 2008 e 2009 (per un valore complessivo, per ciascuno dei due anni, di 793 milioni di euro) ⁽⁷³⁾.

Le unità previsionali di base sulle quali erano disposti gli accantonamenti erano specificamente individuate in un elenco allegato al decreto-legge. Dalla relazione tecnica al disegno di legge di conversione, emergeva che le voci di bilancio interessate si riferivano a consumi intermedi aventi carattere discrezionale (ad esclusione delle spese per gli uffici di gabinetto), anche riferiti ai comparti della sicurezza e del soccorso, che erano stati esclusi dai precedenti tagli di spesa. Gli accantonamenti e le riduzioni interessavano, altresì, spese determinate direttamente da leggi concernenti consumi intermedi e altre uscite, per quanto riguarda la parte corrente, e investimenti fissi lordi e altri trasferimenti, per quanto riguarda le spese di conto capitale ⁽⁷⁴⁾. Anche

l'intervento sugli accantonamenti, pertanto, si concentrava sulle medesime categorie di spesa che erano state oggetto dei precedenti tagli.

La tecnica degli accantonamenti è stata riproposta, con una incidenza quantitativa più ampia, nella legge finanziaria per il 2007. Si stabiliva, infatti, che per ciascuno degli esercizi 2007-2009 sarebbero stata accantonata e resa indisponibile una quota complessiva pari a 4.572 milioni di euro per il 2007, a 5.031 milioni di euro per il 2008 e a 4.922 milioni di euro per il 2009 a valere su stanziamenti relativi ad unità previsionali di base iscritte nel bilancio dello Stato ⁽⁷⁵⁾.

Non soltanto la portata complessiva dell'intervento previsto dalla legge finanziaria era assai più rilevante rispetto al decreto-legge n. 248, ma anche l'ambito di applicazione si ampliava. Le categorie di spesa interessate erano, infatti, più numerose di quelle oggetto di analoghi interventi in passato ⁽⁷⁶⁾. Nell'ambito delle singole categorie, di parte corrente e capitale, erano escluse dagli accantonamenti di spesa alcune specifiche voci ⁽⁷⁷⁾.

La rilevanza dell'intervento e la possibilità che interessasse un gran numero di unità previsionali di base hanno sollecitato un vivace e ampio dibattito parlamentare nel corso dell'esame in prima lettura presso la Commissione bilancio della Camera dei deputati ⁽⁷⁸⁾. In particolare, dal dibattito è emerso che gli accantonamenti avrebbero interessato anche risorse relative ad autorizzazioni di spesa determinate per legge (il testo iniziale della disposizione in esame non lo chiariva espressamente). Tale elemento rafforzava la richiesta al Governo di fornire una puntuale indicazione delle voci di bilancio sulle quali sarebbero stati effettuati gli accantonamenti ⁽⁷⁹⁾. A seguito di questa richiesta, il Governo presentava un lungo e dettagliato prospetto, nel quale erano indicate, per i singoli stati di previsione, le unità previsionali di base alle quali si sarebbe applicata la disposizione; per ciascuna unità previsionale di base era specificato lo stanziamento previsto con riferimento a ogni anno del triennio e l'importo della quota accantonata; nel caso in cui lo stanziamento dell'unità previsionale fosse determinato da autorizzazioni legislative, erano altresì precisati gli estremi delle disposizioni legislative recanti l'autorizzazione di spesa, la quota dello stanziamento dell'unità previsionale di base riconducibile a ciascuna disposizione e la quota accantonata ⁽⁸⁰⁾.

Contestualmente, il testo della disposizione in questione era ampiamente rivisto. Si puntualizzava che gli accantonamenti avrebbero riguardato anche «autorizzazioni di spesa predeterminate legislativamente», mentre si escludeva che potessero applicarsi agli «effetti finanziari» di misure contenute nella legge finanziaria stessa. Era altresì ridefinita, rispetto al disegno di

legge iniziale, la procedura volta a modulare gli accantonamenti in relazione alle effettive esigenze di spesa. A tal fine, si prevedeva che gli accantonamenti potessero essere modificati – a condizione di non alterare l'effetto complessivo di miglioramento in termini di fabbisogno e di indebitamento netto e di non utilizzare risorse di conto capitale per disaccantonare risorse di parte corrente – con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei ministri competenti, da adottare entro il 31 marzo di ciascun anno del triennio e da trasmettere al Parlamento per l'acquisizione del parere delle Commissioni bilancio ⁽⁸¹⁾.

Era, infine, soppressa la disposizione del testo del disegno di legge che attribuiva al Ministro dell'economia e delle finanze la facoltà di effettuare, con proprio decreto, su proposta del ministro competente, variazioni compensative tra capitoli appartenenti a diverse unità previsionali di base riconducibili alle categorie alle quali si applicavano gli accantonamenti. Nel corso del dibattito in Commissione, si osservava opportunamente che una simile previsione avrebbe assegnato al Governo un potere molto ampio di modificare in modo discrezionale e con un atto amministrativo, che sarebbe stato semplicemente comunicato alle competenti commissioni parlamentari, gran parte degli stanziamenti approvati con la legge di bilancio.

Per l'esercizio 2007, il Governo ha trasmesso in data 3 maggio 2007 lo schema di decreto ministeriale recante variazioni degli accantonamenti disposti ai sensi del comma 507 dell'articolo 1 della legge n. 296 del 2006. Nello schema sono esposti, per ciascuna unità previsionale di base e, al suo interno, per ciascun capitolo, l'importo iniziale dell'accantonamento (in termini di competenza e di cassa), la variazione e l'importo dell'accantonamento risultante dalla variazione. Sono indicate tutte le unità previsionali di base e i capitoli su cui sono stati effettuati accantonamenti (compresi quelli per i quali non sono state disposte variazioni). L'importo complessivo degli accantonamenti, in termini di competenza e cassa del bilancio dello Stato, risulta invariato (4.572 milioni di euro). Una relazione, sia pure assai sommaria e successivamente integrata dalla documentazione presentata dal Governo nel corso dell'esame dell'atto da parte delle Commissioni bilancio, ha garantito la neutralità finanziaria delle variazioni degli accantonamenti in termini di fabbisogno e di indebitamento netto. Sullo schema di decreto ministeriale, le Commissioni bilancio di Camera e Senato hanno espresso parere favorevole, con osservazioni volte sia a indicare l'opportunità di ulteriori, specifiche variazioni, sia a esprimere valutazioni di carattere generale sulla procedura adottata.

Occorre, peraltro, ricordare che il migliore andamento del gettito tributario rispetto alle previsioni ha consentito, tra l'altro, nel corso dell'esercizio 2007 di disporre, con il decreto-legge n. 81 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 127 del 2007 ⁽⁸²⁾, il disaccantonamento di 1.953 milioni di euro relativi al medesimo esercizio 2007.

La disciplina degli accantonamenti, sia nell'ambito della disciplina dettata dal decreto-legge n. 223 del 2006, sia nell'ambito di quella dettata dalla legge finanziaria per il 2007, avrebbe potuto permettere una gestione del contenimento della spesa più mirata e selettiva, consentendo alle singole amministrazioni di rimodulare gli accantonamenti stessi. Questo margine di flessibilità, peraltro, è stato utilizzato in misura assai limitata dalle amministrazioni, che non hanno trovato sufficienti incentivi a riallocare gli accantonamenti, sono state poste in difficoltà dai tempi assai ristretti in cui avrebbero dovuto formulare le proposte per la riallocazione e hanno preferito ricorrere a strumenti alternativi (quali i fondi speciali e i fondi di riserva) ⁽⁸³⁾.

Anche nella legge finanziaria per il 2008, per quanto i saldi relativi all'andamento tendenziale dei conti di finanza pubblica risultassero, essenzialmente per effetto dell'evoluzione delle entrate tributarie, migliori degli obiettivi programmati, è stata riproposta la tradizionale misura di un taglio lineare delle dotazioni delle unità previsionali di base relative a spese per consumi intermedi non aventi natura obbligatoria, per un importo complessivo di 545 milioni di euro per l'anno 2008, 700 milioni di euro per l'anno 2009 e 900 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010 ⁽⁸⁴⁾. In considerazione del carattere espansivo della manovra, la misura non è da porre in correlazione alla finalità generale di miglioramento dei saldi, ma, piuttosto, alla specifica necessità di individuare la compensazione per interventi, inclusi nella stessa legge finanziaria, che avrebbero determinato oneri di parte corrente.

La successione dei numerosi interventi legislativi con i quali, a partire dalla legge finanziaria per il 1998, sono stati direttamente rideterminati stanziamenti di bilancio permette di formulare qualche considerazione di carattere generale.

Innanzitutto, gli strumenti e le procedure per un controllo selettivo della spesa, che sono stati definiti con il decreto-legge "tagliaspese", ma anche in altri interventi legislativi (ad esempio, la legge finanziaria per il 2006), sono stati utilizzati in modo assai limitato. Molto più frequente è stato il ricorso a previsioni di carattere generale, che comportavano riduzioni indifferenziate degli stanziamenti di bilancio, concentrate in larga misura sulle categorie dei consumi intermedi e degli investimenti fissi lordi.

A temperare questa prima osservazione, occorre peraltro riconoscere che gli interventi legislativi con i quali sono stati direttamente modificati stanziamenti di bilancio sono diventati con il tempo assai più articolati. Da una riduzione, secondo un'identica misura percentuale, di tutti gli stanziamenti di bilancio riconducibili a una determinata categoria, si è passati a una indicazione specifica delle unità previsionali di base, e anche delle autorizzazioni di spesa, e alla determinazione, con riferimento a ciascuna di esse, dell'importo della riduzione o dell'accantonamento. Proprio la disciplina degli accantonamenti e la connessa procedura di variazione in corso d'esercizio rappresentano una forma di controllo degli stanziamenti di bilancio assai puntuale, che comporta la valutazione delle esigenze connesse alle singole voci di bilancio e alle singole autorizzazioni di spesa, sia in fase di determinazione dell'importo dell'accantonamento, sia in fase di successiva, eventuale variazione. Non è difficile supporre che un simile intervento sia stato reso operativamente praticabile anche in conseguenza dell'impegno rivolto a elaborare gli strumenti, anche informatici, per un puntuale raccordo tra voci di bilancio e autorizzazioni di spesa che proprio il decreto-legge "taglia-spese" ha sollecitato.

D'altra parte, quanto più l'intervento legislativo diretto sugli stanziamenti di bilancio è articolato e specifico, in relazione alle singole unità previsionali di base, ai capitoli, alle autorizzazioni di spesa, tanto più tale intervento tende a sovrapporsi alla legge di bilancio e, per così dire, a sostituirla. Anche sotto questo profilo, le previsioni relative agli accantonamenti si rivelano assai significative. Rispetto a una disposizione formulata in termini generali, che lasciava al Governo la possibilità di determinare discrezionalmente le voci di bilancio e le autorizzazioni di spesa su cui operare gli accantonamenti e, per ciascuna di esse, l'importo da accantonare, dal dibattito parlamentare sono emerse richieste di informazioni e precisazioni tali da indurre il Governo a presentare una documentazione tanto dettagliata da configurarsi come una sorta di bilancio dello Stato parallelo e sostitutivo di quello approvato con la legge di bilancio vera e propria. Una simile valutazione può estendersi anche agli schemi di decreto con cui sono definite le variazioni degli accantonamenti operate nella legge finanziaria. È evidente che una esposizione così analitica e dettagliata è risultata necessaria per evitare di privare sostanzialmente il Parlamento del potere decisionale sul bilancio dello Stato. Ciò non ha, peraltro, impedito che il valore del bilancio dello Stato approvato dal Parlamento, come atto che dovrebbe reggere la gestione finanziaria delle amministrazioni statali, ne risulti notevolmente menomato. Nel bilancio

approvato con legge, infatti, sono fissati gli stanziamenti comprensivi degli eventuali accantonamenti e gli effetti di questi ultimi emergono soltanto a consuntivo ⁽⁸⁵⁾. Sarebbe, invece, auspicabile che una rimodulazione degli stanziamenti relativi alle singole voci di bilancio, sulla base di una verifica puntuale delle effettive esigenze di spesa, fosse effettuata nell'ambito delle procedure di definizione e approvazione parlamentare del bilancio stesso, piuttosto che con operazioni esterne a tali procedure.

Ciò conduce ad un'ultima osservazione, connessa alla ricostruzione della sequenza di disposizioni legislative che, a fini di contenimento della spesa e di miglioramento dei saldi, hanno rivisto stanziamenti di bilancio. Per effetto di queste disposizioni, non soltanto lo spazio decisionale del bilancio dello Stato, ma anche le modalità di rideterminazione di autorizzazioni legislative di spesa si sono fatti assai più incerti. In numerose occasioni, sono state adottate disposizioni legislative che riducevano gli stanziamenti relativi a spese discrezionali: sono state dunque effettuate, all'interno della legge finanziaria, operazioni che avrebbero potuto essere realizzate con il disegno di legge di bilancio. D'altronde, già nel caso dei "tagli lineari" e, espressamente, a partire dal decreto-legge n. 168 del 2004, sono state introdotte previsioni che disponevano la riduzione di autorizzazioni di spesa determinate per legge. In alcuni casi, le autorizzazioni legislative di spesa oggetto di riduzione sono state specificamente indicate in tabelle o elenchi allegati alla legge in questione e, di conseguenza, parte integrante del testo dell'atto legislativo. Nel disegno di legge finanziaria per il 2007, invece, l'indicazione delle autorizzazioni di spesa oggetto di accantonamento non è stata inclusa nel testo ed è stata fornita soltanto a fini conoscitivi, come documentazione depositata dal Governo.

Anche di fronte a simili tendenze della produzione legislativa viene da chiedersi se non sia piuttosto opportuno individuare nell'ambito del disegno di legge di bilancio, in modo chiaro e puntuale, le autorizzazioni legislative di spesa che concorrono alla determinazione degli importi delle singole unità previsionali di base, gli stanziamenti di spesa che sono effettivamente obbligatori sotto il profilo giuridico (la cui quantificazione consiste, pertanto, in un'operazione tecnica di stima) e, di conseguenza, la spesa discrezionale. Ciò permetterebbe, in primo luogo, di disporre di una conoscenza affidabile della quota di spesa che può essere movimentata in fase di approvazione del bilancio e degli effettivi margini di intervento disponibili in fase di gestione. Una effettiva flessibilità potrebbe quindi essere ricercata, piuttosto che mediante interventi legislativi esterni al bilancio, per lo più di carattere sommario e anche

estemporaneo, o attraverso autorizzazioni al Governo a modificare in via amministrativa gli stanziamenti approvati dal Parlamento, attraverso una individuazione e delimitazione delle unità di voto più idonea di quella risultante dalla riforma del 1997. Si potrebbe inoltre, nell'ambito del bilancio medesimo o, comunque, nell'ambito della manovra di finanza pubblica, attraverso una legge finanziaria strutturata in stretto raccordo con l'articolazione del bilancio, prospettare una rideterminazione trasparente e certa delle autorizzazioni legislative di spesa. La nuova classificazione del bilancio per missioni e programmi, adottata per la prima volta nel bilancio per l'esercizio 2008, offre elementi utili a sviluppare soluzioni di questo tipo, che avrebbero un indubbio vantaggio in termini di salvaguardia del valore decisionale del bilancio dello Stato, di certezza giuridica e di trasparenza della gestione finanziaria.

10 - La nuova classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi

Il tema della riforma delle procedure di bilancio è emerso di nuovo con forza nel corso dell'esame del primo disegno di legge finanziaria della XV legislatura, il disegno di legge finanziaria per il 2007. L'esito dell'esame, che ha portato all'approvazione, mediante posizione della questione di fiducia sia alla Camera, in prima e terza lettura, sia al Senato, di un testo costituito da un solo articolo di 1364 commi, non poteva che accentuare la consapevolezza dell'urgenza di un intervento.

Poco dopo la conclusione della sessione di bilancio, le Commissioni bilancio di Camera e Senato decidevano di procedere congiuntamente allo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulla riforma delle procedure di bilancio, che ha avuto luogo tra febbraio e maggio 2007.

Nel frattempo si è tenuta, su richiesta del Ministero dell'economia e delle finanze, la visita di una delegazione del Fiscal Affairs Department del Fondo monetario internazionale rivolta a valutare le iniziative avviate e a fornire indicazioni e suggerimenti in merito a una revisione generale degli strumenti e delle procedure di bilancio ⁽⁸⁶⁾. Il rapporto predisposto dalla delegazione in esito agli incontri effettuati ⁽⁸⁷⁾ ha dato conto delle iniziative avviate e, anche sulla base delle più avanzate esperienze internazionali, contiene alcuni indirizzi per una strategia complessiva di riforma che interessi la struttura del bilancio, la revisione della spesa, le procedure di preparazione e di approvazione parlamentare della manovra di finanza pubblica e le fasi successive di attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione.

Anche il documento conclusivo, approvato dalle Commissioni bilancio della Camera e del Senato in esito all'indagine conoscitiva ⁽⁸⁸⁾, si è caratterizzato per un'impostazione ad ampio raggio, che andava a toccare, con rapide indicazioni e il disegno, a grandi linee, di significativi sviluppi, le questioni centrali degli assetti di finanza pubblica.

Le difficoltà riconducibili alla situazione politica, che alla fine hanno condotto all'interruzione anticipata della legislatura, hanno peraltro impedito la definizione e l'approvazione di interventi legislativi o regolamentari. Le principali innovazioni che hanno interessato il settore della finanza pubblica nella XV legislatura sono riconducibili ad iniziative che hanno potuto essere portate avanti in via amministrativa, secondo linee di intervento stabilite nella legge finanziaria per il 2007 e rafforzate nella legge finanziaria per il 2008 ⁽⁸⁹⁾: l'attuazione del programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, previsto contestualmente all'istituzione della commissione tecnica per la finanza pubblica, da un lato, e la riclassificazione delle voci di spesa del bilancio dello Stato, dall'altro.

Il programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali ha inteso promuovere l'adozione anche in Italia dello strumento della revisione della spesa (*spending review*), già utilizzato con risultati positivi in altri paesi ⁽⁹⁰⁾. La revisione è condotta attraverso un'analisi sistematica dei programmi di spesa in atto, al fine di superare una assegnazione dei finanziamenti basata sul criterio della spesa storica e sulla conservazione inerziale di strutture e attività, che si accompagna all'attribuzione, secondo una logica meramente incrementale, di disponibilità aggiuntive ai nuovi programmi di spesa. L'analisi sistematica delle attività di spesa esistenti dovrebbe condurre ad una allocazione delle risorse rispondente, per un verso, agli obiettivi fissati dagli organi politici e, per l'altro, a criteri di efficienza nell'utilizzo delle risorse stesse e di qualità dei servizi resi. Sull'attuazione del programma di revisione si è concentrata gran parte dell'attività della commissione tecnica per la finanza pubblica ⁽⁹¹⁾.

L'attuazione del programma di valutazione della spesa delle amministrazioni centrali si connette strettamente, sia dal punto di vista teorico sia da quello operativo, con la nuova classificazione del bilancio dello Stato sulla base delle finalità della spesa, elaborata nel 2007. Anche il rapporto del Fondo monetario internazionale sottolinea che la *spending review* si basa su programmi e risulta difficile attuarla se non è disponibile un'informazione sulla spesa articolata per programmi, per cui rapidi progressi nello sviluppo

di una solida classificazione del bilancio basata su programmi avrebbero dovuto rappresentare un'alta priorità ⁽⁹²⁾.

Già la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze del 5 giugno 2007, concernente la preparazione del bilancio a legislazione vigente per il 2008, presentava l'elenco delle missioni e dei programmi, indicando, per ciascun programma, il ministero, o i ministeri, competenti e richiedeva che le proposte concernenti il bilancio a legislazione vigente fossero formulate dai ministeri in relazione ai singoli programmi. La direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 luglio 2007, volta a definire le modalità di predisposizione del disegno di legge finanziaria per il 2008, invitava quindi i singoli ministeri a presentare le proprie proposte relative al disegno di legge finanziaria assumendo come riferimento i programmi individuati nella nuova struttura del bilancio (anche in questo caso, le proposte dovevano essere formulate mediante schede per programmi) ⁽⁹³⁾. Il disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2008, infine, è stato presentato e, quindi, approvato, sulla base della nuova struttura delle unità di spesa per programmi e missioni.

La realizzazione della riforma in tempi tanto rapidi è stata agevolata da due elementi. Per un verso, la nuova classificazione è stata introdotta sulla base della legislazione contabile in vigore, vale a dire senza la necessità di interventi legislativi che sarebbero risultati di difficile praticabilità e comunque avrebbero richiesto tempi più lunghi. Le previsioni contenute nella legge n. 94 e nel decreto-legislativo n. 279 del 1997 si sono dimostrate sufficientemente aperte da permettere una strutturazione delle unità di voto del bilancio dello Stato (le unità previsionali di base dell'entrata e della spesa) notevolmente diversa da quella adottata, in sede di prima applicazione della riforma, nel bilancio per il 1998 e confermata negli anni successivi.

Per altro verso, l'introduzione della nuova classificazione è stata sicuramente avvantaggiata dal fatto di poter assumere come termine di confronto e, in certa misura, anche come modello la riforma del bilancio dello Stato definita in Francia mediante la *loi organique relative aux lois de finances* (LOLF), che è stata approvata nell'estate del 2001 e che, dopo una lunga fase di definizione delle modalità applicative, è pervenuta a completa attuazione proprio nel 2007, con la legge di rendiconto relativa all'esercizio 2006.

Proprio ispirandosi all'esempio francese, la nuova classificazione del bilancio dello Stato adottata per la prima volta con il disegno di legge di bilancio per il 2008, si basa su una struttura delle unità di voto della spesa che fa riferimento non più alla struttura amministrativa alla quale è affidata

la gestione delle risorse finanziarie (il centro di responsabilità amministrativa), ma alle finalità alle quali le risorse finanziarie sono destinate (missioni e programmi).

Le unità previsionali di base della spesa si articolano in tre livelli, anziché in quattro.

Il primo livello, il più generale, è costituito dalle missioni, che rappresentano «le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica», vale a dire le grandi finalità della spesa. Le missioni individuate sono 34. Rispetto al primo livello della classificazione per funzioni obiettivo, che prevede 10 divisioni, si tratta di voci che permettono di identificare in modo più significativo i grandi settori di attività delle amministrazioni pubbliche. Le missioni possono avere carattere interministeriale, se interessano l'attività di due o più ministeri, o ministeriale, se coinvolgono l'attività di un solo ministero. Le missioni interministeriali sono 17 e le missioni ministeriali sono 15. Due, infine, sono le missioni che possono essere considerate trasversali, in quanto interessano tutti i 18 stati di previsione della spesa del bilancio dello Stato per il 2008: si tratta delle missioni «servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)» e «fondi da ripartire (33)».

Il secondo livello in cui si strutturano le unità previsionali di base della spesa è dato dai programmi, che sono individuati come «aggregati omogenei di attività» rivolti allo scopo «di perseguire obiettivi ben definiti». In sostanza, i programmi rappresentano obiettivi e settori di intervento specifici nell'ambito del più ampio settore individuato dalla missione. Nel complesso, i programmi individuati sono 168. Per la loro stessa natura i programmi, di norma, sono affidati ad un unico ministero. Alcuni programmi, tuttavia, interessano la sfera di competenza di due ministeri. Vi sono, inoltre, alcuni programmi che hanno carattere trasversale, in quanto interessano tutti i ministeri ⁽⁹⁴⁾.

All'interno di ciascun ministero, le risorse finanziarie attribuite ad un unico programma possono essere gestite da un solo centro di responsabilità amministrativa o, invece, come accade assai più frequentemente, possono interessare l'attività di due o più centri di responsabilità amministrativa, tra i quali le risorse in questione sono ripartite. In quest'ultimo caso, la circolare del Ministro dell'economia e delle finanze n. 21 del 5 giugno 2007 prospetta l'istituzione della figura del «coordinatore di programma», con il compito di garantire l'appropriato e coordinato impiego delle risorse afferenti al medesimo programma ⁽⁹⁵⁾.

Il terzo livello, mediante il quale si definiscono le unità previsionali della spesa, è fornito dai macroaggregati che già costituivano il terzo livello nella precedente classificazione. Si tratta dei cinque macroaggregati relativi alla spesa corrente (1. funzionamento; 2. interventi; 3. oneri comuni di parte corrente; 4. trattamenti di quiescenza integrativi e sostitutivi; 5. oneri del debito pubblico), dei tre macroaggregati relativi alla spesa di conto capitale (6. investimenti; 7. altre spese in conto capitale; 8. oneri comuni di conto capitale) e dell'unico macroaggregato relativo al terzo titolo della spesa, il rimborso di prestiti (9. rimborso del debito pubblico).

Nella nuova classificazione la suddivisione per macroaggregati degli stanziamenti assegnati a ciascun programma determina le unità di voto (le unità previsionali di base). Di conseguenza, si è passati da unità previsionali di base individuate mediante un codice numerico composto da quattro cifre (che indicavano, rispettivamente, il centro di responsabilità amministrativa, il titolo della spesa, il macroaggregato di terzo livello e l'oggetto specifico della singola unità) a unità previsionali di base individuate mediante un codice numerico di tre cifre (rispettivamente, la missione, il programma e il macroaggregato di terzo livello) ⁽⁹⁶⁾.

L'eliminazione del quarto livello di articolazione delle unità previsionali di base, ha permesso di ridurre in misura significativa il numero delle unità stesse, che da 1716 nel bilancio di previsione per il 2007 (comprese le aziende autonome) sono diminuite a 714 nel bilancio di previsione per il 2008. In questo modo, per effetto della nuova classificazione del bilancio dello Stato, il voto e la possibilità di emendamento nel corso dell'esame parlamentare hanno per oggetto unità ancor più aggregate rispetto a quelle della precedente classificazione.

Il confronto tra la struttura delle unità previsionali di base nella precedente e nella nuova classificazione permette di apprezzare la portata della revisione che è stata compiuta. La nuova classificazione definisce i primi due livelli delle unità previsionali di base con riferimento al settore e agli obiettivi della spesa, individuati dapprima in modo più ampio e comprensivo (le missioni, che indicano i grandi settori e le grandi finalità della spesa) e, al secondo livello, in modo più specifico (i programmi, ambiti omogenei di attività all'interno della missione). Rispetto al passato si rinuncia alla indicazione esplicita dei titoli della spesa, che in effetti risulta pleonastica, in quanto è desumibile dal macroaggregato di terzo livello ⁽⁹⁷⁾. Si rinuncia altresì, coerentemente, a una indicazione specifica dell'oggetto dell'unità previsionale di base, che non forniva un contenuto informativo significativo

(che non possa essere riassorbito nella definizione del programma) e non rispondeva ad alcuna esigenza funzionale.

L'individuazione del centro di responsabilità amministrativa cessa di essere un elemento costitutivo dell'unità previsionale di base; al contrario, una volta che è stata determinata l'unità previsionale di base con riferimento alle finalità della spesa, è indicato il centro o i centri di responsabilità amministrativa che gestiscono le risorse relative a tale unità e viene specificata la quota (in termini di residui, competenza e cassa) affidata a ciascuna struttura. Queste indicazioni, peraltro, hanno una finalità esclusivamente informativa; esse sono mantenute negli stati di previsione del disegno di legge di bilancio presentato in Parlamento, ma non sono riprodotte nella legge di bilancio pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*. Ciò significa che la ripartizione delle risorse tra le grandi strutture che costituiscono l'amministrazione di ciascun ministero non è più decisa dal Parlamento in sede di approvazione del disegno di legge di bilancio, ma viene compiuta interamente a livello amministrativo. Questo profilo appare tanto più rilevante in rapporto all'ampiezza delle unità previsionali di base risultanti dalla nuova classificazione, nelle quali per lo più confluiscono risorse la cui gestione è ripartita tra diversi centri di responsabilità amministrativa.

I centri di responsabilità amministrativa, che nel bilancio approvato dal Parlamento (il cosiddetto bilancio decisionale) sono indicati soltanto a scopo conoscitivo, diventano a loro volta l'elemento di collegamento con il bilancio per capitoli, che continua ad essere lo strumento con il quale le amministrazioni dello Stato provvedono alla gestione della spesa e alla successiva rendicontazione (il cosiddetto bilancio gestionale). Negli allegati tecnici del disegno di legge di bilancio recanti la ripartizione per capitoli di ciascun stato di previsione, subito dopo i tre livelli che definiscono l'unità previsionale di base (missione, programma e macroaggregato), è indicato il centro di responsabilità amministrativa e, di seguito, i capitoli facenti parte di quell'unità previsionale di base che sono affidati alla gestione del centro. Se lo stanziamento dell'unità previsionale di base, come accade di frequente, è destinato a finanziare le attività di più centri di responsabilità amministrativa, con riferimento a ciascun centro sono elencati tutti i capitoli affidati alla responsabilità gestionale di quel centro. In questo modo, la ripartizione per capitoli continua ad essere organizzata sulla base dei centri di responsabilità amministrativa, escludendo che un capitolo possa essere di competenza di più di un centro di responsabilità. Questo criterio ha comportato, rispetto al bilancio dell'anno precedente, notevoli cambiamenti nell'ordine di espo-

sizione dei capitoli. Ha comportato, altresì, l'esigenza di suddividere capitoli che prima erano unitari, in quanto adesso alla individuazione di ciascun capitolo concorrono sia il profilo rappresentato dalla finalità della spesa (missione e programma), sia quello rappresentato dalla tipologia contabile (macroaggregato), sia quello rappresentato dalla ripartizione tra strutture amministrative (centro di responsabilità amministrativa), mentre la precedente ripartizione per capitoli teneva conto soltanto degli ultimi due profili, in ordine rovesciato. In questo modo, d'altra parte, è stato possibile mantenere, insieme al profilo funzionale, quello organizzativo, che, per quanto riguarda gli aspetti gestionali, rimane essenziale.

In definitiva, con la nuova classificazione del bilancio dello Stato si è passati da un bilancio nel quale il Parlamento votava sulla assegnazione delle risorse alle strutture amministrative competenti a gestirle ad un bilancio nel quale il Parlamento vota sulla distribuzione delle risorse tra finalità della spesa. La ripartizione degli stanziamenti relativi alle unità di voto del bilancio tra le diverse strutture che compongono i ministeri ha luogo a livello non legislativo, ma amministrativo, analogamente a quanto già avveniva per la ripartizione dell'unità previsionale di base in capitoli. Occorre, peraltro, ribadire che di tale ripartizione il Parlamento, nel momento in cui vota il disegno di legge di bilancio, è pienamente informato, dal momento che essa è indicata negli stati di previsione del disegno di legge e negli allegati tecnici che per ciascuno stato di previsione espongono la suddivisione delle unità previsionali di base in capitoli (le cosiddette tabelle).

Una modifica così profonda della struttura del bilancio dello Stato ha potuto essere realizzata a legislazione vigente, in quanto, come già si è avuto modo di osservare, la riforma del 1997 definiva due criteri distinti, ai quali avrebbe dovuto conformarsi la nuova struttura del bilancio dello Stato per unità previsionali di base. Da un lato, richiedeva che le unità previsionali di base costituissero «l'insieme organico delle risorse finanziarie affidate alla gestione di un unico centro di responsabilità amministrativa»; dall'altro, prevedeva che la determinazione delle unità previsionali di base dovesse «assicurare la piena rispondenza della gestione finanziaria agli obiettivi posti all'azione amministrativa dello Stato, nell'ambito del criterio della ripartizione delle risorse per funzioni, individuate con riferimento agli obiettivi generali perseguiti dalle politiche pubbliche di settore ed all'esigenza di verificare la congruenza delle attività amministrative agli obiettivi medesimi, anche in termini di servizi finali resi ai cittadini» ⁽⁹⁸⁾. Il criterio organizzativo e il criterio funzionale sono due criteri distinti. Il dettato normativo,

tuttavia, si limitava ad enunciare l'uno e l'altro, giustapponendoli. In sede di prima attuazione della riforma, nel 1997, l'esigenza di individuare le strutture amministrative alle quali assegnare le risorse finanziarie era stata anteposta all'esigenza di evidenziare la ripartizione delle risorse per finalità. Con la nuova classificazione del bilancio dello Stato, realizzata nel 2007, la scelta è stata capovolta, privilegiando, ai fini della definizione delle unità di voto, la finalità della spesa.

Ad una diversa scelta del criterio di definizione della struttura del bilancio dello Stato si aggiunge, peraltro, una maggiore compiutezza e significatività della nuova classificazione. Nel 1997, infatti, nel momento in cui si sceglieva di costruire le unità previsionali di base con riferimento ai centri di responsabilità amministrativa, la ripartizione delle risorse per finalità di spesa non veniva presa in considerazione ai fini della costruzione delle unità di voto e rimaneva all'esterno della struttura del bilancio dello Stato, affidata ad una classificazione degli stanziamenti per funzioni-obiettivo priva di relazioni con la classificazione per unità previsionali di base. Al contrario, nel nuovo bilancio dello Stato, definito nel 2007 sulla base delle finalità della spesa, l'assegnazione delle risorse ai centri di responsabilità amministrativa, in risposta ad un'esigenza organizzativa, rimane all'interno della struttura del bilancio, anche se cessa di essere rilevante ai fini della determinazione delle unità di voto parlamentare. Viene mantenuta in sede di suddivisione delle unità previsionali di base per capitoli e in questo modo continua ad essere esposta nel bilancio dello Stato, pur collocandosi in quella parte del bilancio che è definita a livello amministrativo e che risponde a fini non di decisione politica, ma di gestione.

Le considerazioni sopra svolte permettono di comprendere come la nuova classificazione del bilancio dello Stato possa essere stata introdotta a legislazione invariata. Se essa offre un'interpretazione assai più coerente ed efficace della riforma del 1997 rispetto a quanto non facesse la struttura del bilancio dello Stato adottata dal 1998 al 2007, non si può tuttavia non riconoscere che difficilmente può conciliarsi con alcune delle disposizioni normative allora introdotte e, in particolare, con la previsione, sopra richiamata, secondo cui «le unità previsionali di base costituiscono l'insieme organico delle risorse finanziarie affidate alla gestione di un unico centro di responsabilità amministrativa». Per questo un adeguamento del dettato normativo, sia pure *a posteriori*, sarebbe auspicabile.

11 - *I progressi derivanti dalla nuova classificazione del bilancio dello Stato*

La nuova classificazione del bilancio dello Stato ha rappresentato un risultato importante non soltanto per la rapidità con la quale è stata definita e applicata, ma anche per i significativi miglioramenti che emergono da un confronto con la precedente struttura. Per valutare tali miglioramenti, può essere utile considerare di nuovo le funzioni a cui risponde il bilancio, come già sono state sopra delineate, con riferimento alla riforma del 1997.

In primo luogo, la nuova classificazione individua le voci del bilancio dello Stato in base alla finalità della spesa. Ciò permette di evidenziare, in modo assai più significativo che in passato, l'allocazione delle risorse disponibili tra destinazioni alternative. Le missioni e programmi risultano assai più indicativi delle finalità della spesa rispetto a quanto non fossero le funzioni-obiettivo, che al primo livello risultavano eccessivamente generiche e ai livelli successivi scontavano i limiti di una classificazione fondata su criteri teorici, piuttosto che sulla concreta organizzazione dell'attività amministrativa ⁽⁹⁹⁾.

Al contrario, le missioni e i programmi sono definiti in relazione alle attività effettivamente svolte dalle amministrazioni. Come ben evidenzia il rapporto del Fondo monetario internazionale sulle riforme del bilancio in Italia, la classificazione per programmi è una classificazione operativa, che si basa sulle priorità politiche e sui compiti istituzionalmente attribuiti a ciascuna amministrazione. La classificazione per funzioni obiettivo, invece, è una classificazione statistica, che mira a fornire una base coerente per dare conto della spesa, prescindendo dalle variazioni che possono determinarsi nel tempo o tra diversi paesi ⁽¹⁰⁰⁾.

Proprio in virtù del carattere operativo della classificazione adottata, la tabella contenente il riepilogo degli stanziamenti per missione e programma, inserita nella relazione al disegno di legge di bilancio per il 2008 ⁽¹⁰¹⁾, offre effettivamente un'idea della ripartizione delle risorse iscritte in bilancio tra settori di intervento e, di conseguenza, consente un confronto tra la rilevanza finanziaria che ciascuno di questi settori assume.

Inoltre, dal momento che l'indicazione della finalità della spesa (missione e programma) diventa, con la nuova classificazione, un elemento costitutivo dell'unità di voto, gli emendamenti in sede di esame parlamentare e le note di variazioni evidenziano, nella loro stessa formulazione, gli effetti di trasferimento di risorse da un settore all'altro (in conseguenza della modifica proposta o delle misure contenute nella legge finanziaria).

Anche per quanto concerne le altre due finalità del bilancio, la garanzia di margini di flessibilità nella gestione, da un lato, e l'impostazione dei criteri per la valutazione dei risultati conseguiti attraverso l'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate, dall'altro, la nuova classificazione ha aperto significative prospettive di miglioramento, che tuttavia dovranno essere ulteriormente sviluppate.

Dal punto di vista della flessibilità della gestione in rapporto al carattere vincolante delle autorizzazioni di spesa previste dal Parlamento, si è osservato che, nel bilancio per l'esercizio 2008, il numero delle unità di voto si riduce notevolmente rispetto al bilancio per l'esercizio 2007. In questo modo, viene ulteriormente promossa la tendenza, che caratterizzava il passaggio dal bilancio per capitoli al bilancio per unità previsionali di base, a definire unità di voto parlamentare assai ampie, all'interno delle quali sia possibile effettuare variazioni compensative in via amministrativa, al fine di rispondere alle esigenze di gestione.

La nuova classificazione dovrebbe dunque, in virtù della configurazione stessa delle unità di voto, permettere una sufficiente flessibilità, escludendo l'esigenza di attribuire al Governo la facoltà di variare, con atti amministrativi, gli stanziamenti votati dal Parlamento, con l'effetto di privare di significato il bilancio approvato per legge ⁽¹⁰²⁾.

D'altra parte, come già ha dimostrato l'attuazione della riforma del 1997, relativamente al passaggio da un bilancio per capitoli a uno per unità previsionali di base, il principale ostacolo alla flessibilità di gestione è costituito dalla rigidità della spesa. Per superare questo problema non è sufficiente ampliare le unità di voto, né tanto meno serve prevedere deroghe che permettano di modificare in via amministrativa gli stanziamenti approvati dal Parlamento, dal momento che anche queste deroghe incontrano il limite delle spese predeterminate per legge e di quelle aventi natura obbligatoria; occorre piuttosto affrontare, predisponendo adeguati apparati conoscitivi, il rapporto tra stanziamenti di bilancio e legislazione sottostante.

Per quanto concerne l'impostazione dei criteri in base ai quali valutare i risultati dell'attività delle amministrazioni statali in rapporto alle risorse ad esse assegnate, la riclassificazione del bilancio punta di nuovo sul ruolo che possono svolgere le note preliminari, come strumento di raccordo tra il momento dell'assegnazione delle risorse finanziarie e quello di programmazione dell'attività delle singole amministrazioni, intesa a verificarne in termini di erogazione di beni e servizi e di impatto economico e sociale.

Nelle note preliminari si specificano le vere e proprie finalità perseguite all'interno della sfera di attività definita dal programma. Nell'ambito di ciascun programma sono infatti individuati, in coerenza con le priorità politiche e i compiti istituzionali dell'amministrazione, gli obiettivi, che rappresentano le finalità specifiche dell'attività amministrativa, distinti a loro volta tra obiettivi strategici (direttamente connessi alle priorità dell'azione politica) e obiettivi continuativi. Ai singoli obiettivi sono, quindi, associati indicatori di efficienza e di efficacia in relazione ai quali valutare l'attività delle strutture competenti. Il tutto è riepilogato in una scheda "programma/obiettivi", in cui sono descritti gli obiettivi relativi a ciascun programma, sono indicati i centri di responsabilità amministrativa competenti alla realizzazione, tra i quali sono ripartiti gli stanziamenti afferenti all'obiettivo, e sono definiti gli indicatori di efficienza e di efficacia, di cui è specificata la tipologia (indicatori quantitativi e qualitativi; indicatori di realizzazione finanziaria, di realizzazione fisica, di risultato, di risultato unitario, di impatto) ⁽¹⁰³⁾. Per la prima volta, inoltre, le note preliminari sono state aggiornate dopo l'approvazione della legge finanziaria e della legge di bilancio, per dar conto degli obiettivi che l'amministrazione è chiamata a perseguire, in considerazione anche dei contenuti della manovra di finanza pubblica.

L'esigenza di una scheda "programma/obiettivi" deriva dal fatto che i programmi, pur essendo espressione di una articolazione del bilancio per finalità, indicano piuttosto aree di intervento che veri e propri obiettivi dell'attività amministrativa. Una valutazione dei risultati di quest'ultima, del resto, richiede elementi e parametri puntuali (in primo luogo, gli "indicatori di *performance*") che non possono essere inclusi nella definizione delle unità di voto del bilancio.

In conclusione, non si può che rimarcare che anche questo profilo è stato preso in considerazione nella nuova classificazione del bilancio. Molto, tuttavia, rimane da fare. Le schede "programmi/obiettivi" contenute nelle note preliminari del bilancio per il 2008 in gran parte non recano indicatori o ne recano alcuni del tutto generici. Dalla lettura di tali schede, si ricava l'impressione che gli strumenti per una valutazione affidabile dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività delle amministrazioni statali debbano essere ancora pressoché interamente costruiti.

12 - Le esigenze di affinamento della struttura per missioni e programmi

Sotto il profilo della significatività del bilancio come strumento di allocazione delle risorse tra finalità alternative, non c'è dubbio che la nuova classificazione comporti un significativo progresso rispetto al passato. Si presenta, peraltro, l'esigenza di raccordare la classificazione per missioni e programmi con quella per funzioni-obiettivo, che viene mantenuta per finalità conoscitive. La classificazione per missioni e programmi è stata elaborata, infatti, sulla base di una ricognizione delle attività svolte dalle amministrazioni statali; tuttavia, anche a fini di comparazione a livello internazionale, è importante, in una successiva fase, definire come gli stanziamenti relativi alle missioni e ai programmi si ripartiscono in rapporto alla classificazione per funzioni-obiettivo ⁽¹⁰⁴⁾.

Ancor più importante è ritenere non compiuta la definizione della nuova classificazione, ma proseguire in un'opera di progressivo affinamento.

In primo luogo, per quanto riguarda il terzo livello di classificazione, vale a dire i macroaggregati, che è stato ereditato dalla precedente struttura del bilancio, occorre ribadire che, al di là della distinzione tra funzionamento, interventi e investimenti, si tratta di una ripartizione delle spese pressoché priva di significato ⁽¹⁰⁵⁾. Tale ripartizione è stata forse mantenuta perché espressamente prevista per legge ⁽¹⁰⁶⁾. In un'ulteriore sforzo di semplificazione delle unità di voto si potrebbero, tuttavia, abbandonare i macroaggregati, distinguendo le unità previsionali di base relative ad un medesimo programma soltanto con riferimento al titolo della spesa (stanziamenti di parte corrente, di conto capitale e per il rimborso delle passività finanziarie). All'interno di ciascuna unità previsionale di base così individuata, lo stanziamento dovrebbe essere incorporato, a fini conoscitivi, tra le diverse categorie economiche della spesa: ciò fornirebbe un'informazione sulla natura delle spese in questione assai più precisa e significativa di quella che può provenire dai macroaggregati.

Difficoltà e incongruenze, peraltro, non si limitano al terzo livello, ma riguardano anche i primi due, che rappresentano la novità rispetto alla precedente struttura del bilancio, e, in questo caso, sembrano dipendere in misura non trascurabile dalla stessa ristrettezza di tempi con cui la nuova classificazione è stata elaborata.

In alcuni casi, le perplessità riguardano l'individuazione delle missioni; più spesso, interessano la loro struttura interna e la definizione dei programmi.

In primo luogo, in una classificazione per finalità dovrebbero progressivamente ridursi, o addirittura essere del tutto superate, le missioni e i programmi trasversali, relativi a «servizi istituzionali e generali delle pubbliche amministrazioni (32)» e a «fondi da ripartire», che servono a supportare indistintamente tutta l'attività delle varie amministrazioni. Gli stanziamenti attribuiti a tali voci dovrebbero quanto più possibile essere ripartiti tra i programmi ai quali sono effettivamente destinati ⁽¹⁰⁷⁾.

Per la missione «ricerca e innovazione (17)», i programmi sono definiti sulla base del settore in cui viene svolta attività di ricerca (comunicazioni, materia agricola, materia ambientale, beni e attività culturali, trasporti...), con l'eccezione dei programmi «ricerca scientifica e tecnologica di base», «ricerca di base e applicata (17.14)» e «ricerca per la didattica (17.15)». Sembrerebbe pertanto opportuno eliminare una missione così eterogenea e ricondurre i singoli programmi alle missioni relative al settore in cui è effettuata ricerca; i tre programmi privi di riferimento ad un settore specifico potrebbero essere inseriti senza difficoltà, rispettivamente, nelle missioni «istruzione universitaria (23)» e «istruzione scolastica (22)».

Nella missione «giustizia (6)» la distinzione tra un programma «giustizia civile e penale (6.2)», che nel bilancio a legislazione vigente per il 2008 aveva stanziamenti complessivi per 4 miliardi di euro, e un programma «giustizia minorile (6.3)», che presentava stanziamenti per 148 milioni di euro, sembra assai squilibrata.

All'interno della missione «diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia (24)», sarebbe opportuno specificare con maggiore chiarezza le aree di intervento e le finalità: vi è infatti un programma relativo ad «assistenza sociale, promozione dei diritti e misure di sostegno per particolari categorie sociali (24.1)» e un altro programma relativo a «protezione sociale per particolari categorie (24.5)».

In generale, il numero complessivo dei programmi potrebbe probabilmente essere ridotto attraverso accorpamenti che agevolerebbero sia la semplificazione della struttura del bilancio, sia la chiara delimitazione dell'area di intervento di ciascun programma.

La missione «energia e diversificazione delle fonti energetiche (10)» è costituita da un programma «gestione risorse energetiche, regolamentazione generale ed autorizzazioni nel settore energetico (10.1)» che nel disegno di legge di bilancio a legislazione vigente per il 2008 aveva stanziamenti di competenza per 54,4 milioni di euro, e due programmi, «utilizzo razionale ed efficiente dell'energia e regolamentazione del settore minerario (10.2)»

e «sicurezza e compatibilità ambientale dell'uso delle fonti energetiche, ivi compresi gli usi non energetici del nucleare (10.3), che hanno stanziamenti assai più esigui (rispettivamente, 3,7 milioni di euro e 569mila euro) e che potrebbero essere inclusi nel primo.

Analogamente, non è agevole cogliere le ragioni della distinzione tra i tre programmi che costituiscono la missione «casa e assetto urbanistico (19)»: «edilizia abitativa e politiche territoriali (19.1)», di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze», «politiche abitative (19.2)» e «politiche urbane e territoriali (19.3)» di competenza del Ministero delle infrastrutture.

Vi sono casi in cui sfugge proprio la finalità o il settore di intervento che dovrebbe costituire il contenuto del programma. Si possono citare, come esempi, il programma «funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare (5.5)» all'interno della missione «difesa e sicurezza del territorio (5)»; ovvero il programma «interventi per soccorsi (8.1)», di competenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, nell'ambito della missione «soccorso civile (8)».

Quest'osservazione vale, in particolare, per diversi programmi affidati al Ministero dell'economia all'interno di settori di competenza di altri ministeri. Si è già avuto modo di ricordare il programma «edilizia abitativa e politiche territoriali (19.1)»; se ne potrebbero citare numerosi altri, come i programmi «sostegno al settore agricolo (9.3)»; «incentivi alle imprese (11.4)»; «sostegno allo sviluppo del trasporto (13.8)»; «opere pubbliche e infrastrutture (14.8)». Tutti i programmi qui richiamati sono programmi finanziari.

Dalla classificazione per programmi emerge, infatti, un dato assai significativo: ben trenta programmi hanno carattere di programmi finanziari, in quanto il contenuto di tali programmi non è rappresentato da attività operative, ma esclusivamente dal trasferimento delle risorse dal bilancio dello Stato a enti e soggetti diversi dall'amministrazione statale, che in concreto provvederanno ad effettuare le relative spese ⁽¹⁰⁸⁾. Questo dato riflette il processo ben noto per effetto del quale il bilancio dello Stato è divenuto in misura crescente un "bilancio di trasferimenti".

Le risorse relative ai programmi finanziari sono iscritte nello stato di previsione del ministero, al quale spetta la gestione dei suddetti programmi, anche quando si tratti di trasferimenti relativi a settori di competenza di altri dicasteri. Oltre agli esempi già richiamati, se ne potrebbero citare altri, come il programma «missioni militari di pace (5.8)» o il programma «sostegno all'istruzione (22.10)». Vi sono alcuni casi in cui un medesimo programma è condiviso tra il ministero competente nel settore e il Mini-

stero dell'economia e delle finanze e la parte di competenza di quest'ultimo è esclusivamente di carattere finanziario: così accade per i programmi «servizi postali e telefonici (15.3)» e «sviluppo sostenibile (18.3)», che sono condivisi con il Ministero dell'economia, rispettivamente, dal Ministero dei trasporti e dal Ministero dell'ambiente. Per lo più i programmi finanziari non rispondono a una specifica finalità, diversa da quella dei programmi del settore in cui i trasferimenti hanno luogo; la loro individuazione sembra, piuttosto, corrispondere all'esigenza di distinguere gli stanziamenti di competenza del Ministero dell'economia.

La razionalizzazione e la semplificazione dell'elenco dei programmi può essere conseguita attraverso una più attenta e precisa determinazione dell'oggetto e dell'ambito di ciascun programma; per pervenire ad un simile risultato, tuttavia, occorre altresì affrontare quella che appare la questione più rilevante ai fini di un perfezionamento della classificazione delle unità di voto: la corrispondenza tra la struttura del bilancio dello Stato e l'organizzazione delle amministrazioni statali ⁽¹⁰⁹⁾.

Si tratta di una questione che emerge proprio a causa della nuova classificazione, nella quale il centro di responsabilità amministrativa cessa di essere un elemento costitutivo delle unità di voto. Nel bilancio approvato dal Parlamento, di conseguenza, viene meno la necessaria corrispondenza con l'organizzazione ministeriale che era, invece, assicurata dai criteri di individuazione delle unità previsionali di base adottati, in attuazione della riforma, nel bilancio per il 1998 e in quelli successivi.

Tale corrispondenza, peraltro, si basava sul fatto che la struttura del bilancio dello Stato si limitava a riflettere l'articolazione organizzativa dei ministeri, dal momento che il primo livello di individuazione delle unità previsionali di base era dato dal centro di responsabilità amministrativa. Ne derivava, in negativo, la conseguenza che le unità previsionali di base così definite risultavano assai poco indicative dell'oggetto e delle finalità della spesa.

La nuova classificazione, al contrario, nasce dalla volontà di individuare in modo significativo e coerente le finalità e le aree di intervento della spesa statale. Il raccordo con l'organizzazione delle strutture incaricate di realizzare i programmi e le missioni non è presupposto, ma deve essere istituito, scontando il fatto che non sempre la ripartizione delle sfere di attività tra le strutture coinvolte corrisponde a criteri coerenti. Una chiara e coerente articolazione delle finalità della spesa e dei settori di intervento, infatti, non sempre corrisponde alla effettiva ripartizione delle competenze tra ministeri e tra strutture amministrative interne ai ministeri, che è invece il risultato

di stratificazioni storiche e che evidenzia sovrapposizioni, duplicazioni, concentrazione nella stessa struttura di attribuzioni prive di connessione o, viceversa, assegnazione a strutture diverse di competenze che, per il loro contenuto, dovrebbero essere svolte da un unico soggetto.

Sotto questa prospettiva, la nuova classificazione del bilancio dello Stato può essa stessa diventare uno stimolo per rendere più razionale l'organizzazione delle amministrazioni statali ⁽¹⁰⁾. Occorre, peraltro, essere consapevoli che l'esigenza di un raccordo tra struttura delle amministrazioni dello Stato e struttura del bilancio in parte può essere soddisfatta con un progressivo affinamento della classificazione per missioni e programmi, ma richiede anche interventi di carattere normativo (legislativo e regolamentare), miranti a superare le principali incongruenze che l'organizzazione dei ministeri attualmente denuncia.

Il raccordo, in particolare, dovrebbe essere istituito su due livelli. In primo luogo, dovrebbero essere superati i casi in cui un medesimo programma risulta di competenza di più di un ministero; anche per quanto riguarda le missioni, sarebbe opportuno che si cercasse di pervenire, per quanto possibile, all'attribuzione della competenza su ciascuna di esse ad un singolo ministero. In secondo luogo occorrerebbe, nell'ambito del singolo ministero, ricondurre ciascun programma alla competenza di un unico centro di responsabilità amministrativa.

L'attribuzione degli stanziamenti di bilancio relativi ai programmi finanziari al ministero che ha competenza sul settore al quale i trasferimenti si riferiscono avrebbe, di per se stessa, l'effetto di eliminare un numero notevole di casi in cui la classificazione per missioni e programmi corrisponde alla contestuale competenza di più ministeri. Probabilmente un risultato di questo genere non potrebbe essere conseguito soltanto attraverso una revisione della struttura del bilancio e della collocazione di un certo numero di poste; sarebbe necessaria una generale ricognizione e modifica delle disposizioni di legge istitutive dei trasferimenti, che, in un gran numero di casi, prevedono espressamente l'iscrizione del trasferimento nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

In effetti, per un complesso di cause e vicende riconducibili principalmente all'emergenza finanziaria che l'Italia ha attraversato agli inizi degli anni Novanta e alla connessa esigenza di centralizzare tutte le politiche aventi un rilevante impatto finanziario, lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze ha assunto, anno dopo anno, proporzioni abnormi. Una revisione delle disposizioni relative ai trasferimenti ad altri

enti e soggetti permetterebbe di dare avvio ad un ridimensionamento del Ministero dell'economia, che risulta essenziale per una razionalizzazione sia dell'organizzazione delle amministrazioni centrali, sia della struttura del bilancio dello Stato.

Insieme a questa operazione, altrettanto importante sarebbe sottrarre alla Presidenza del Consiglio le numerose competenze operative che essa si trova a svolgere (protezione civile, editoria, politiche per la famiglia, politiche giovanili), le quali potrebbero essere più opportunamente ricollocate presso i ministeri con portafoglio più vicini per le materie di competenza. Anche un simile intervento potrebbe esplicare un effetto positivo sia sul lato dell'organizzazione delle strutture, sia su quello della gestione contabile. Sul versante organizzativo, si restituirebbe una collocazione e una fisionomia ordinaria ad attività che non differiscono nella loro natura da quelle svolte comunemente dai ministeri, mentre si concentrerebbe l'impegno della Presidenza del Consiglio sulla definizione dell'indirizzo politico del Governo e sui rapporti istituzionali. Sul versante finanziario e contabile, si supererebbe l'anomalia per cui l'autonomia di cui gode la Presidenza del Consiglio, che gestisce con proprio bilancio trasferimenti globalmente determinati, iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, si estende anche alle spese per il funzionamento di strutture e per la realizzazione di interventi che dovrebbero, invece, avere specifica evidenziazione nel bilancio dello Stato.

Ad un livello più analitico rispetto alla corrispondenza tra missioni e programmi, da un lato, e ministeri, dall'altro, si colloca la corrispondenza tra programmi e centri di responsabilità amministrativa. I programmi sono in ampia misura attribuiti alla competenza di singoli ministeri. Di frequente, tuttavia, un medesimo programma coinvolge, nell'ambito dello stesso ministero, più centri di responsabilità amministrativa. Anche sotto questo profilo sarebbe opportuno, in tutti i casi in cui risulti possibile, fare in modo che a ciascun programma corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa, in modo da evitare sovrapposizioni e intrecci di competenze e da costituire le condizioni necessarie per una valutazione dell'attività delle singole strutture amministrative in rapporto all'attuazione del programma ⁽¹¹¹⁾. A tal fine, è possibile operare sia sul perfezionamento della classificazione per missioni e programmi, sia su interventi normativi volti a ridefinire le competenze delle strutture interne ai ministeri, che, dopo la legge n. 59 del 1997, sono affidati principalmente allo strumento regolamentare.

Rispondere a questa esigenza con l'istituzione di un "coordinatore di programma", come prospettato nella circolare del Ministero dell'economia

e delle finanze n. 21 del 5 giugno 2007, appare una soluzione di scarsa efficacia. In primo luogo, il coordinatore di programma non può essere istituito mediante una semplice circolare. In secondo luogo, si tratterebbe di una figura che, per poter esercitare i propri compiti, dovrebbe trovarsi in una posizione sovraordinata rispetto ai capi dipartimento (o, nei ministeri organizzati per direzioni generali, ai responsabili di queste ultime). Ciò appare di assai difficile attuazione e, comunque, costituirebbe un fattore di complicazione nell'organigramma dei ministeri.

L'unica soluzione efficace può essere offerta da un progressivo avvicinamento tra i programmi e le aree di competenza dei singoli centri di responsabilità amministrativa, operando in modo coordinato sia sulla classificazione del bilancio dello Stato, sia sulla definizione dell'organizzazione interna di ciascun ministero. La concentrazione della competenza su ciascun programma in capo a un unico centro di responsabilità amministrativa dovrebbe essere agevole nei casi, non infrequenti, in cui, come è stato notato dalla commissione tecnica per la finanza pubblica, la quasi totalità delle risorse del programma è assegnata ad un centro di responsabilità ed una minima quota restante ad un altro centro ⁽¹¹²⁾.

13 - Spese predeterminate per legge e spese giuridicamente obbligatorie nella nuova classificazione del bilancio dello Stato

La nuova classificazione del bilancio dello Stato si è accompagnata ad un significativo arricchimento degli elementi informativi concernenti la tipologia degli stanziamenti di spesa in relazione alla loro natura obbligatoria o discrezionale e, in particolare, alla loro dipendenza da disposizioni legislative sottostanti.

Come si è ricordato, a seguito della riforma del bilancio dello Stato del 1997, era stato introdotto, nelle tabelle recanti gli stati di previsione della spesa ripartiti per capitoli, l'allegato relativo all'analisi delle spese vincolate. Questo allegato è divenuto lo strumento mediante il quale verificare l'ammissibilità degli emendamenti agli stanziamenti di spesa presentati nel corso dell'esame del disegno di legge di bilancio. Al di là dell'impiego a fini procedurali, la classificazione delle spese che se ne ricavava non permetteva, peraltro, a causa della stessa sommarietà con cui era effettuata, di analizzare la relazione tra voci di bilancio e legislazione sottostante. D'altra parte, per

una simile analisi, gli strumenti tradizionali del nomenclatore e dell'indice cronologico degli atti hanno continuato ad essere pressoché privi di utilità.

Contestualmente alla nuova classificazione delle poste di entrata e di spesa, il disegno di legge di bilancio per il 2008 ha sostituito l'allegato recante l'analisi delle spese vincolate con schede di analisi predisposte per ciascun programma, che forniscono un insieme di informazioni assai più ricco.

Ogni scheda di analisi indica, riguardo allo stanziamento di ciascuna unità previsionale di base che è compresa nel programma, la quota predeterminata per legge, la quota riconducibile a oneri inderogabili e la quota di spesa discrezionale. La somma di queste tre voci corrisponde allo stanziamento complessivo dell'unità previsionale di base.

Le spese predeterminate per legge indicano la quota dello stanziamento che dipende da disposizioni di legge con cui si determina in modo puntuale l'entità della spesa da iscrivere nel bilancio dello Stato. Gli oneri inderogabili sono spese che l'amministrazione è tenuta ad effettuare, anche se non sono riconducibili a disposizioni di legge che le quantifichino espressamente. Le spese discrezionali rappresentano, invece, le quote degli stanziamenti che sono iscritte in bilancio in relazione alle presumibili esigenze dell'amministrazione, indipendentemente dall'esistenza di obblighi giuridici.

In sostanza, è stata recuperata la qualificazione delle spese che, sulla base delle indicazioni contenute nel sistema informativo della Ragioneria generale, era stata fornita fino al disegno di legge di bilancio per il 1999. La differenza rispetto al passato è che, mentre allora la scomposizione della spesa in fattore legislativo, oneri inderogabili e fabbisogno era esposta nella relazione introduttiva al disegno di legge di bilancio con riferimento alle categorie della spesa, a partire dal disegno di legge di bilancio per il 2008 è predisposta, come allegato alla tabella per capitoli, ad un livello di maggiore dettaglio, in quanto riguarda le singole unità previsionali di base.

Si tratta di una scomposizione degli stanziamenti assai più indicativa di quanto non fosse quella proposta nell'allegato recante l'analisi delle spese vincolate, che univa nella medesima voce tipologie di spesa eterogenee come le spese derivanti da fattore legislativo e le spese obbligatorie, e, in aggiunta, prevedeva una voce residuale del tutto indistinta (altre spese giuridicamente obbligatorie).

Le schede di analisi contenute nelle tabelle del disegno di legge di bilancio per il 2008 forniscono ulteriori elementi informativi assai rilevanti. Riguardo alla quota relativa alle spese predeterminate per legge, sono indicati i riferimenti normativi delle autorizzazioni di spesa che confluiscono in tale quota,

con la specificazione dell'articolo e del comma e l'indicazione dell'importo dello stanziamento riferibile a ciascuna disposizione. È proprio l'assenza di questi elementi informativi che ha costituito, come si è visto, il limite più grave del nomenclatore e dell'indice cronologico.

Nell'ambito delle spese discrezionali, le schede di analisi distinguono la quota vincolata, che corrisponde, secondo quanto indicato nelle medesime schede di analisi, a «spese derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate». Per quanto, in astratto, si tratti di spese che l'amministrazione non è giuridicamente obbligata a effettuare, ma che rispondono piuttosto alle esigenze di funzionamento dell'amministrazione stessa, il fatto che una quota di questi oneri sia riconducibile a obbligazioni giuridicamente perfezionate, vale a dire, presumibilmente, a soddisfare contratti già stipulati dalle amministrazioni (ad esempio, contratti di locazione di uffici), rende quella quota non riducibile senza causare contenzioso e ulteriori oneri.

Le schede di analisi non forniscono invece ulteriori indicazioni in merito agli «oneri inderogabili», che rimangono un aggregato assai opaco. Nel rapporto del Fondo monetario internazionale sono definite come «le spese che non possono essere eluse o rinviate» ⁽¹¹³⁾, senza tuttavia precisare le ragioni per cui assumono tale natura. La definizione proposta dalla Ragioneria generale dello Stato «spese che sebbene non quantificate direttamente da specifiche disposizioni legislative, sono vincolate a particolari meccanismi o parametri che regolano la loro evoluzione» ⁽¹¹⁴⁾, fornisce qualche indicazione sulla tipologia di queste spese, anche se si tratta di indicazioni assai generiche.

Dalla formulazione utilizzata dalla Ragioneria generale, sembra ricavarsi che siano qualificati come oneri inderogabili gli stanziamenti dovuti a disposizioni di legge che impongono all'amministrazione l'erogazione di prestazioni pecuniarie, determinando i requisiti e le condizioni di coloro che hanno diritto a percepirle ed eventualmente i parametri di calcolo del beneficio, senza tuttavia fissare un importo da iscrivere in bilancio. In questo caso, lo stanziamento di bilancio è calcolato mediante una stima degli oneri, che è effettuata determinando, sulla base delle informazioni disponibili e dei requisiti e parametri previsti per legge, il numero dei possibili beneficiari e l'entità del beneficio ad essi spettante.

D'altra parte, la dizione «oneri inderogabili» induce a pensare in primo luogo a spese come quelle per il personale o per interessi, che hanno un carattere diverso. Si tratta, infatti, di spese che non appaiono tanto riconducibili a una specifica previsione di legge, da cui deriva per l'amministrazione

l'obbligo di effettuare una determinata spesa, quanto piuttosto ad un obbligo giuridico di natura contrattuale al quale l'amministrazione risulta vincolata (e, in questo senso, sembrano simili piuttosto alle spese, incluse nella quota vincolata delle spese discrezionali, che sono connesse a contratti pluriennali già stipulati, come ad esempio contratti di locazione).

L'incertezza sulla natura degli oneri inderogabili si mostra come un problema assai rilevante, se si considera l'entità degli stanziamenti imputati a tale tipologia.

Da un'elaborazione condotta sugli stanziamenti di competenza del disegno di legge di bilancio per il 2008 relativi a spese finali (inclusi quelli per regolazioni contabili e debitorie), se si assume la scomposizione degli oneri indicata nelle schede di analisi, risulta che gli stanziamenti riconducibili a spese predeterminate per legge rappresentano il 28,42 per cento del totale degli stanziamenti per spese finali, gli stanziamenti qualificati come oneri inderogabili rappresentano il 64,37 per cento e gli stanziamenti riconducibili a spese discrezionali rappresentano il 7,21 per cento; nell'ambito delle spese discrezionali, un ulteriore 1,40 per cento del totale delle spese finali risulta vincolato, in quanto connesso a obbligazioni già perfezionate.

Da questo dato, mentre si conferma la ridotta consistenza della spesa discrezionale, emerge che gli stanziamenti la cui iscrizione in bilancio dipende da una precisa disposizione di legge sono una quota certamente significativa, ma non prevalente del totale. La più ampia parte degli stanziamenti di spesa iscritti in bilancio è considerata giuridicamente obbligatoria non perché determinata direttamente per legge, ma perché qualificata come onere inderogabile.

Un'indagine più approfondita sulle tipologie di spese riconducibili agli oneri inderogabili incontra l'ostacolo che il disegno di legge di bilancio per il 2008 non presenta una scomposizione del complesso degli stanziamenti delle singole categorie economiche in spese predeterminate per legge, oneri inderogabili e spese discrezionali. Come si è detto, una simile scomposizione è stata esposta, nell'ambito della relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio, fino al disegno di legge di bilancio per il 1999 ed ha cessato di esserlo a partire dal successivo, in coincidenza con l'introduzione della nuova classificazione delle categorie economiche della spesa. Nel disegno di legge di bilancio per il 2008 è offerto un prospetto riepilogativo degli oneri inderogabili; tale prospetto, peraltro, non si riferisce alle categorie economiche, ma alle missioni (distintamente per gli stanziamenti di parte corrente e quelli di conto capitale) e, soprattutto, in modo che appare assai singolare,

fa riferimento alla ripartizione «fattori legislativi e spese obbligatorie/altre» che si incontrava, nei bilanci precedenti, negli allegati «analisi delle spese vincolate», anziché alla nuova ripartizione «spese predeterminate per legge/oneri inderogabili/spese discrezionali». Per ambedue i motivi si tratta di un prospetto di scarsa utilità.

Dai dati desumibili dalla scomposizione tra «fattori legislativi/oneri inderogabili/fabbisogno (giuridicamente obbligatorio/giuridicamente non obbligatorio)» degli stanziamenti relativi alle singole categorie di spesa contenuta nel disegno di legge di bilancio per il 1999 (l'ultima disponibile), convertendo la precedente classificazione delle categorie in quella nuova, conforme alle denominazioni e alle regole del SEC95, che è stata adottata a partire dal disegno di legge di bilancio per il 2000 ⁽¹¹⁵⁾, risulta che gli oneri inderogabili coprono pressoché per intero la spesa per il personale e la spesa per interessi e rappresentano oltre la metà dei trasferimenti correnti, circa il 15 per cento della spesa per consumi intermedi e un terzo dei contributi in conto capitale. Per quanto riguarda la spesa di conto capitale emerge, altresì, la preponderanza degli oneri derivanti da fattore legislativo ⁽¹¹⁶⁾.

Tornando a considerare il disegno di legge di bilancio per il 2008, in mancanza di una scomposizione per categorie economiche, alcune informazioni sulla tipologia di spese che sono considerate, rispettivamente, come spese predeterminate per legge, oneri inderogabili e spese discrezionali, possono essere ricavate attraverso una duplice indagine.

A livello aggregato, possono essere sommati i dati forniti dalle schede di analisi con riferimento alle unità previsionali di base. In questo modo, è possibile conoscere la ripartizione delle spese predeterminate per legge, degli oneri inderogabili e delle spese discrezionali in relazione ai macroaggregati mediante i quali sono individuate le unità previsionali stesse.

Da questa elaborazione risulta che le spese predeterminate per legge, pari, come detto, al 28,42 per cento delle spese finali, sono costituite, principalmente, da stanziamenti relativi a unità previsionali di base per interventi (il 34,08 per cento del totale degli stanziamenti per interventi), dal lato della spesa corrente, e da stanziamenti relativi a unità previsionali di base per investimenti, dal lato della spesa di conto capitale. Nel caso degli investimenti rappresentano una larga parte del complesso degli stanziamenti (l'86,37 per cento). Sono presenti, invece, in misura assai limitata nell'ambito delle unità previsionali di base relative a spese di funzionamento (il 3,17 per cento del totale) e, in misura percentuale più elevata (il 24,39 per cento), nell'ambito di quelle relative a oneri comuni di parte corrente. Sono pressoché assenti

all'interno degli stanziamenti delle unità previsionali di base relative a oneri del debito pubblico.

Gli oneri inderogabili (pari al 64,37 per cento del totale delle spese finali) sono individuabili, in primo luogo, nell'ambito delle unità previsionali di base di funzionamento (di cui rappresentano l'88,98 per cento del totale dei relativi stanziamenti) e delle unità previsionali di base relative agli oneri del debito pubblico (il 96,26 per cento del totale). Questi dati confermano il fatto che sono qualificate come oneri inderogabili la massima parte delle spese per il personale (le quali, a loro volta, costituiscono la quota di gran lunga prevalente delle spese di funzionamento) e pressoché la totalità della spesa per interessi. Ancor più interessante è osservare che gli oneri inderogabili rappresentano anche una quota assai significativa degli stanziamenti delle unità previsionali di base relative a interventi (il 57,40 per cento del totale). Sempre nell'ambito della spesa corrente, è riconducibile ad oneri inderogabili anche la maggior parte degli stanziamenti delle unità previsionali di base relative a oneri comuni di parte corrente. Gli oneri inderogabili hanno, invece, una scarsa incidenza nell'ambito degli stanziamenti di spesa di conto capitale, dove rappresentano il 7,94 per cento degli stanziamenti per investimenti. Al di fuori dell'ambito delle spese finali, è considerata onere inderogabile pressoché la totalità degli stanziamenti relativi al rimborso del debito pubblico.

Per quanto concerne le spese discrezionali, una parte rilevante si colloca nell'ambito delle spese di funzionamento (il 7,85 per cento del totale dei relativi stanziamenti). È sorprendente, tuttavia, osservare che ancor più rilevante è l'entità della quota della spesa discrezionale relativa agli stanziamenti delle unità previsionali di base per interventi (l'8,52 per cento del totale della spesa per interventi): in linea di principio, infatti, gli interventi della pubblica amministrazione dovrebbero fondarsi su una previsione di legge; di conseguenza non sembrerebbero ammissibili interventi per i quali la relativa spesa possa considerarsi discrezionale. Quote di spesa discrezionale sono presenti, sia pure per importi complessivamente ridotti, anche nell'ambito degli stanziamenti per oneri comuni di parte corrente (il 6,89 per cento del totale) e di quelli per oneri del debito pubblico (il 3,60 per cento del totale). Per quanto concerne gli stanziamenti di conto capitale, è considerata spesa discrezionale una quota pari al 5,69 per cento del totale della spesa per investimenti.

L'analisi condotta sulla classificazione per macroaggregati, per le stesse modalità con cui questi sono stati costruiti, offre, in ogni caso, indicazioni di carattere assai generale. Per questo si è ritenuto opportuno svolgere un'in-

dagine di maggior dettaglio, ponendo a raffronto gli importi e le altre indicazioni contenute nelle schede di analisi con i singoli capitoli. L'indagine è stata condotta su tre stati di previsione della spesa del disegno di legge di bilancio per il 2008 (Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Ministero dei trasporti e Ministero della solidarietà sociale) ⁽¹¹⁷⁾. Di seguito sono illustrate le considerazioni di maggior rilievo che ne emergono.

Da un esame dettagliato dei capitoli risulta innanzitutto che, se le schede di analisi forniscono sicuramente un importante arricchimento dell'apparato informativo che correda il bilancio, esse presentano tuttavia numerose lacune e incongruenze, tali da far ritenere che sia necessario completare il lavoro avviato con una impegnativa opera di affinamento e revisione.

Per quanto concerne le spese predeterminate per legge, l'indicazione dei riferimenti legislativi precisi, con la specificazione dell'importo relativo a ogni autorizzazione di spesa, costituisce la principale novità delle schede di analisi. Tali indicazioni permettono di riconoscere i capitoli i cui stanziamenti sono predeterminati per legge, anche nei casi in cui in un medesimo capitolo confluiscono più autorizzazioni di spesa. I riferimenti riportati nelle schede di analisi richiedono peraltro di essere integrati; ciò accade, in particolare, nei casi in cui sono indicati, a differenza del solito, soltanto gli estremi legislativi dell'atto, senza la specificazione dell'articolo e, eventualmente, del comma che recano l'autorizzazione di spesa; quando la disposizione richiamata demanda la determinazione del finanziamento (o rifinanziamento) ad una tabella della legge finanziaria (in questa ipotesi, sarebbe opportuno segnalare anche gli estremi della legge finanziaria e la pertinente tabella in cui è stabilito l'importo iscritto a bilancio); quando l'importo indicato non corrisponde a quello dell'autorizzazione di spesa citata, poiché sono intervenute successive disposizioni che hanno ridotto (o incrementato) l'autorizzazione stessa (in questi casi, dovrebbero essere segnalate anche le disposizioni modificative dell'autorizzazione originaria).

Ancor più significativo è il fatto che da un controllo in dettaglio emerge che non sempre le disposizioni citate nelle schede di analisi si configurano come vere e proprie autorizzazioni di spesa, vale a dire disposizioni che, secondo la definizione introdotta dal decreto-legge "tagliaspese", fissano un limite massimo della spesa autorizzata, per cui l'importo iscritto in bilancio è determinato nel suo ammontare dalla disposizione di legge. Nei casi in cui la disposizione citata non rappresenta una autorizzazione di spesa, il relativo importo dovrebbe essere escluso dalle spese predeterminate per legge, per essere riqualficato come onere inderogabile o, se del caso, anche come spesa

discrezionale; ciò potrebbe anche permettere una rideterminazione dell'importo stesso.

Sulla base del lavoro già compiuto nell'impostazione delle schede di analisi e nella predisposizione dell'apparato informativo relativo alle spese predeterminate per legge, la revisione e le integrazioni qui prospettate consentirebbero di pervenire ad un quadro completo ed affidabile della legislazione recante autorizzazioni di spesa.

Per quanto concerne gli oneri inderogabili e le spese discrezionali si pone innanzitutto un problema di individuazione dei capitoli i cui stanziamenti sono qualificati in un modo o nell'altro. Il problema emerge con particolare frequenza in relazione alle unità previsionali di base di funzionamento. Di regola, dovrebbero essere considerati oneri inderogabili gli stanziamenti relativi al personale (in altre parole, gli stanziamenti della categoria «redditi da lavoro dipendente», ai quali si aggiungono gli stanziamenti della categoria «imposte pagate sulla produzione»); i principali capitoli che ricorrono per tali tipologie di spesa si riferiscono a stipendi e altri assegni fissi, competenze accessorie, oneri sociali a carico dell'amministrazione, somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive. Dovrebbero essere, invece, considerati come spese discrezionali gli stanziamenti relativi alla categoria «consumi intermedi», tra cui, in particolare, i capitoli relativi a spese per acquisto di beni e servizi e spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo. Talvolta gli importi indicati nelle schede di analisi con riferimento, rispettivamente, agli oneri inderogabili e alle spese discrezionali corrispondono alla somma degli stanziamenti dei capitoli così individuati. In molti casi, invece, una simile corrispondenza non si riscontra e, di solito, la differenza non è data dallo stanziamento di uno o più capitoli inclusi nell'unità previsionale presa in considerazione, come se la ripartizione tra oneri inderogabili e spese discrezionali fosse effettuata sulla base di una scomposizione interna degli stanziamenti dei singoli capitoli.

Per superare le incertezze rilevate, sarebbe opportuno che nelle schede di analisi, per ciascuna unità previsionale di base, fossero elencati i capitoli considerati come onere inderogabile e quelli considerati come spese discrezionali. Nei casi in cui lo stanziamento di un capitolo è suddiviso tra una quota ritenuta onere inderogabile e una quota ritenuta spesa discrezionale, dovrebbe essere specificata, nell'elenco dei capitoli relativi a oneri inderogabili, la percentuale a cui corrisponde la prima quota e, nell'elenco dei capitoli relativi a spese discrezionali, la percentuale a cui corrisponde la seconda.

Sempre con riferimento agli oneri inderogabili, un dato assai significativo, che emerge dall'aggregazione per macroaggregato dei dati contenuti nelle schede di analisi e che è confermato dall'analisi di dettaglio degli stati di previsione prescelti, è rappresentato dalla rilevanza della quota degli stanziamenti per interventi che è qualificata in questo modo. Relativamente a tali stanziamenti, la questione risiede non tanto nella loro individuazione, quanto piuttosto nelle ragioni per cui spese riferite ad interventi, di natura assai diversificata tra loro, sono considerate oneri inderogabili.

In generale, gli esempi di stanziamenti per interventi che sono ritenuti oneri inderogabili confermano che sotto questa titolazione (di significato, a dire il vero, assai incerto) sono accomunate due grandi tipologie di spesa assai differenti tra loro. Da un lato vi sono spese che, come quelle per il personale o la spesa per interessi (o anche quella per il rimborso del debito pubblico), si basano su una obbligazione di natura contrattuale, o comunque assimilabile a un'obbligazione contrattuale. Dall'altro sono considerati oneri inderogabili stanziamenti di spesa per interventi (e anche per investimenti), che si basano su disposizioni di legge, con le quali si fissano i criteri per l'individuazione dei beneficiari e la determinazione dell'entità del beneficio e si definisce una previsione di spesa, la quale peraltro non si configura (né può configurarsi) come limite massimo (per fare un esempio, il trasferimento all'INPS delle somme necessarie al pagamento delle pensioni per invalidi civili, sordomuti e ciechi). Facendo anche in questo caso riferimento alla dicotomia stabilita dal decreto-legge "tagliaspese", gli oneri inderogabili dovrebbero corrispondere agli interventi legislativi per i quali, dato che non è possibile fissare un limite massimo di spesa, è quantificata una previsione di spesa, a cui si accompagna una clausola di monitoraggio e di salvaguardia.

Gli oneri inderogabili relativi a interventi differiscono dalle spese preeterminate per legge, in quanto non è la disposizione di legge che stabilisce l'importo iscritto in bilancio; l'ammontare dello stanziamento iscritto può anzi essere rideterminato, in relazione all'evoluzione della stima degli oneri. D'altra parte, a differenza degli oneri inderogabili relativi a spese di personale o per interessi, in questi casi l'onere dipende comunque in via diretta da una normativa dettata per legge.

Per questo, quando si tratta di oneri inderogabili riferiti a unità previsionali di base per interventi (e per investimenti), la scheda di analisi dovrebbe indicare, con riferimento a ciascun capitolo il cui stanziamento è considerato onere inderogabile, i riferimenti delle disposizioni dalle quali l'onere deriva. Ciò permetterebbe innanzitutto di raffrontare l'entità dello stanziamento

con le misure di spesa e con i criteri e i parametri previsti dalla disciplina legislativa. Sarebbe, inoltre, possibile effettuare una verifica in ordine alla effettiva assenza di un tetto di spesa o all'impossibilità di prevederlo (non in tutti i casi sembra che si possa escluderlo) e, più in generale, si disporrebbe dell'apparato informativo necessario anche per prendere in considerazione la possibilità di una revisione della disciplina di base.

L'individuazione dei riferimenti normativi su cui si fondano gli oneri inderogabili relativi a stanziamenti per interventi (e per investimenti) completebbe quella delle autorizzazioni di spesa da cui derivano le spese preeterminate per legge: si avrebbe una rassegna completa della legislazione di spesa e un puntuale raccordo con gli stanziamenti di bilancio.

Anche riguardo alla spesa discrezionale, l'elemento più sorprendente che emerge dall'analisi è la quota niente affatto irrilevante di presenza di tale tipologia di spesa nell'ambito degli stanziamenti per interventi. Non suscita, al contrario, perplessità l'individuazione di spese discrezionali nell'ambito degli stanziamenti per investimenti, dal momento che tali spese sono riconducibili pressoché interamente all'acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librerie, a spese per l'informatica ovvero per lo sviluppo del sistema informativo, all'acquisto di mezzi di trasporto, alla progettazione e realizzazione di opere e impianti, ad attrezzature tecniche.

Le spese per interventi, proprio in quanto distinte dalle spese di funzionamento, dovrebbero fondarsi su una specifica base normativa, che giustifica l'assunzione di un determinato onere da parte dell'amministrazione. Per questo risulta difficilmente configurabile, nell'ambito di tali stanziamenti, una discrezionalità della spesa. Sarebbe di conseguenza opportuna una verifica completa degli stanziamenti per interventi che sono ritenuti spesa discrezionale, in modo da poter valutare se tali stanziamenti debbano essere riclassificati come spese predeterminate per legge o come oneri inderogabili, ovvero assimilati a spese di funzionamento o anche cancellati dal bilancio, in quanto privi di giustificazione sotto il profilo giuridico.

Un ultimo punto che merita di essere segnalato riguarda, sempre nell'ambito delle spese discrezionali, l'individuazione, operata nelle schede di analisi, della quota vincolata, che, come segnalato, corrisponde alle «spese derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate». Nell'allegato contenente la ripartizione per capitoli di ciascun stato di previsione, per alcuni capitoli è inserita una percentuale preceduta da un asterisco che, secondo quanto precisato nell'allegato stesso, «indica il carattere giuridicamente obbligatorio dello stanziamento» (le spese con carattere giuridicamente

obbligatorio, peraltro, non sempre coincidono, come si è sopra osservato, con le spese obbligatorie, intese come le spese per le quali si può ricorrere al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine).

Dall'analisi effettuata emerge che l'uso della percentuale contrassegnata dall'asterisco non è uniforme; per quanto concerne, poi, gli stanziamenti dei capitoli relativi a spese discrezionali, non sempre la somma degli importi corrispondenti a tale percentuale risulta uguale all'importo delle spese discrezionali vincolate quantificato nella scheda di analisi.

In generale, le difficoltà sorgono dal fatto che è utilizzata una pluralità di qualificazioni: si hanno infatti spese obbligatorie, spese aventi carattere giuridicamente obbligatorio, oneri inderogabili, spese discrezionali vincolate. Di tali qualificazioni non risulta chiara la portata, né sono definite le regole di applicazione, per cui, in definitiva, non è possibile riconoscere con certezza e completezza, in relazione ai singoli stanziamenti che non siano predeterminati per legge, quali siano le spese giuridicamente obbligatorie.

Sarebbe assai opportuna una semplificazione di questo apparato. Se la percentuale preceduta da asterisco rappresenta «il carattere giuridicamente obbligatorio dello stanziamento», tale percentuale dovrebbe essere apposta in tutti i casi in cui si è in presenza di uno stanziamento per oneri inderogabili (non sembrano, infatti, ammissibili oneri inderogabili che non siano giuridicamente obbligatori) o di uno stanziamento per spese discrezionali che risulti, interamente o parzialmente, vincolato. Una opportuna indicazione dovrebbe distinguere se si tratta di un capitolo il cui stanziamento è riconducibile a oneri inderogabili o a spesa discrezionale; la percentuale indicherebbe quindi, nel primo caso, la quota dello stanziamento che deve essere ritenuta onere inderogabile e, nel secondo caso, la quota dello stanziamento che deve essere ritenuta spesa discrezionale vincolata.

L'integrazione e la verifica delle schede di analisi secondo le linee qui prospettate permetterebbe di avere una piena informazione in merito al rapporto tra poste di bilancio e legislazione di spesa e alla natura giuridicamente obbligatoria degli stanziamenti iscritti a bilancio. Ciò consentirebbe di pervenire a una chiara delimitazione dello spazio decisionale del bilancio, anche al fine di stabilire regole certe in materia di emendabilità.

Non a caso la rilevanza della questione si è resa evidente, ancora una volta, nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio, quando si è trattato di fissare i confini dell'ammissibilità degli emendamenti alle voci di spesa.

Durante l'esame del disegno di legge di bilancio per il 2008, è emerso infatti che l'applicazione della ripartizione delle spese in "spese predeterminate per legge/oneri inderogabili/fattore legislativo" avrebbe portato a restringere ulteriormente i margini, già limitati, di emendabilità degli stanziamenti di bilancio. Sulla base della precedente classificazione degli oneri, adottata nell'analisi delle spese vincolate, i confini della possibilità di modifica degli stanziamenti di spesa erano rappresentati dalla spesa discrezionale; nell'esame presso la Camera, peraltro, come si è ricordato, era stata ammessa in via di prassi, seppure subordinandola a una valutazione di proporzionalità, l'emendabilità anche della quota indistinta rappresentata dalle «altre spese giuridicamente obbligatorie». Nel corso dell'esame del disegno di legge di bilancio per il 2008, in base alle indicazioni fornite dal Governo, l'emendabilità degli stanziamenti di bilancio avrebbe dovuto escludersi per le spese predeterminate per legge, per gli oneri inderogabili e per la quota vincolata delle spese discrezionali, per cui sarebbero risultati emendabili soltanto gli stanziamenti relativi alla quota non vincolata delle spese discrezionali.

Si è trattato di una constatazione per certi versi paradossale. Da una più coerente e significativa struttura del bilancio dello Stato e da una più precisa scomposizione degli oneri in rapporto al loro carattere più o meno obbligatorio, derivava che le potenzialità del bilancio di decidere e governare la spesa, anziché essere ampliate, risultavano ulteriormente ristrette.

Questo aspetto è stato oggetto di particolare attenzione nel corso dell'esame da parte della Commissione bilancio della Camera. Proprio in risposta alle sollecitazioni della Commissione, il rappresentante del Governo ha presentato, nella seduta del 21 novembre 2007, una più dettagliata scomposizione degli stanziamenti del bilancio, predisposta dalla Ragioneria generale dello Stato, nella quale si distingueva, per ciascuna unità previsionale di base, la quota dello stanziamento rappresentata da spese obbligatorie, la quota rappresentata da fattore legislativo (cioè spese predeterminate per legge), la quota rappresentata da oneri indegorabili al netto delle spese obbligatorie e la quota rappresentata dal fabbisogno (cioè le spese discrezionali), al netto anch'essa delle spese obbligatorie. Nell'ambito della quota riconducibile a fabbisogno era altresì specificata la quota di fabbisogno non vincolato ⁽¹¹⁸⁾.

Il dato che emergeva con maggiore evidenza dal prospetto depositato dal Governo era rappresentato dall'entità veramente notevole degli oneri inderogabili al netto delle spese obbligatorie. Tali oneri, infatti, risultavano pari a circa il 22 per cento del complesso della spesa finale. In altre parole, oltre

un quinto della spesa finale del bilancio dello Stato è considerato come onere inderogabile pur non essendo riconducibile alle spese obbligatorie.

Sulla base delle indicazioni contenute nel prospetto qui richiamato, la presidenza della Commissione bilancio ha deciso di definire i criteri di ammissibilità degli emendamenti agli stanziamenti di spesa in relazione alle quote degli stanziamenti definite nel suddetto prospetto come «oneri inderogabili al netto delle spese obbligatorie» e come «fabbisogno non vincolato». Sono stati, pertanto, ritenuti ammissibili emendamenti in aumento riferiti a unità previsionali di base della spesa che abbiano una quota del proprio stanziamento imputabile a una di queste due voci e emendamenti in riduzione, a condizione che siano riferiti alle medesime unità previsionali di base e che la diminuzione dello stanziamento proposta non superi la somma delle quote relative alle due voci.

Si è trattato di una decisione che ha mantenuto un margine quantitativamente non irrilevante di emendabilità agli stanziamenti di bilancio. Il criterio adottato, tuttavia, ha un evidente carattere strumentale e non generalizzabile. Le spese obbligatorie, infatti, sono individuate per legge come quelle per le quali, se lo specifico stanziamento risulta insufficiente, è possibile ricorrere al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine. Si tratta quindi, di una definizione che non si basa sulla natura della spesa, ma sulla facoltà, prevista per legge, di applicare una determinata procedura contabile. Ancora più rilevante è il fatto che, comunque, l'emendabilità è stata definita non sulla base di informazioni contenute nel disegno di legge di bilancio, ma sulla base di una ulteriore documentazione, fornita dal Governo su specifica richiesta, che esponeva una scomposizione degli stanziamenti diversa da quella riportata nelle schede di analisi.

Il problema di una chiara definizione delle regole di emendabilità del disegno di legge di bilancio avvalorava l'esigenza di un completamento e un arricchimento dell'apparato informativo che è stato costruito a seguito della riforma.

Occorre, in particolare, verificare la puntualità e l'attendibilità della ricognizione delle autorizzazioni di spesa che è stata effettuata nelle schede di analisi e pervenire a una chiara e fondata individuazione delle altre spese giuridicamente obbligatorie.

Ciò permetterebbe di stabilire un pieno raccordo tra decisioni legislative di spesa e stanziamenti di bilancio e di accertare in quale misura gli stanziamenti di spesa iscritti in bilancio abbiano un carattere effettivamente rigido, superando quelle situazioni di opacità, che è possibile non siano infrequenti,

e che comunque occorre sottoporre a verifica, nelle quali spese che, sulla base di una valutazione rigorosa, non possono ritenersi obbligatorie, vengono tuttavia qualificate in questo modo, sottraendole di fatto alla decisione politica. Stanziamenti che siano definiti giuridicamente obbligatori, in assenza di un preciso riferimento a una disposizione di legge che li rende tali o in assenza di una giustificata e accertata dipendenza da obbligazioni giuridiche già perfezionate, per un verso non sono emendabili in sede di disegno di legge di bilancio, e, per l'altro, non sono neppure suscettibili di revisione per effetto di modifiche apportate alla legislazione di spesa.

14 - Qualche conclusione

Riconsiderare gli obiettivi perseguiti e le difficoltà sollevate dalla riforma del bilancio del 1997 e ripercorrere i difficoltosi tentativi di governo della spesa, in particolare dal punto di vista della flessibilità della gestione e del contenimento degli stanziamenti, che da allora sono intervenuti, aiuta a comprendere le ragioni della nuova classificazione del bilancio per missioni e programmi e le opportunità che può offrire.

Si è trattato di un'operazione che ha permesso di realizzare significativi progressi sotto il profilo della chiarezza nell'allocazione delle risorse tra le diverse finalità dell'azione amministrativa, dell'ulteriore semplificazione della struttura del bilancio sottoposto all'approvazione parlamentare, dell'informazione sul rapporto tra stanziamenti di bilancio e legislazione di spesa, ai fini di una verifica attendibile e precisa del carattere giuridicamente obbligatorio degli stanziamenti stessi e dell'effettiva rigidità della spesa iscritta in bilancio. È possibile, altresì, affrontare di nuovo, sulla base di una struttura del bilancio più idonea, la sfida di una misurazione effettiva dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, in modo da creare le condizioni e gli incentivi per migliorare, a parità di costi, la qualità dei servizi resi dalle amministrazioni e accrescere il contributo che questi stessi servizi possono offrire in relazione alle esigenze dei cittadini e dell'economia del Paese.

La classificazione per programmi, infatti, può diventare effettivamente l'articolazione in relazione a cui si dispiegano, in modo coerente, le tre fasi della decisione di bilancio: la preparazione del bilancio a legislazione vigente e del disegno di legge finanziaria; l'esame e l'approvazione parlamentare; l'attuazione e la verifica dei risultati dell'attività amministrativa, sulla base degli indicatori di efficacia e di efficienza individuati per ciascun programma.

L'ultima fase, a sua volta, dovrebbe ricongiungersi con la prima, in quanto dovrebbe fornire gli elementi per procedere ad una successiva allocazione delle risorse sulla base di parametri quali la validità degli obiettivi perseguiti e l'efficiente utilizzo delle risorse stesse. In forma del tutto sperimentale, e sicuramente bisognosa di essere potenziata e affinata, già nel corso del 2007 si è tentato di stabilire, intorno alla classificazione per programmi, uno sviluppo unitario della decisione di bilancio: si è infatti cercato di ordinare per schede-programmi sia le richieste delle amministrazioni relative al bilancio a legislazione vigente, sia le proposte di interventi da inserire nel disegno di legge finanziaria, sia, nelle note preliminari degli stati di previsione, gli obiettivi dell'azione amministrativa e i relativi indicatori di efficienza ed efficacia.

Al tempo stesso, un'analisi del bilancio, alla luce delle questioni e delle esigenze emerse a partire dalla riforma del 1997, mostra che, insieme ai risultati positivi, permangono carenze e incongruenze: l'impegno che rimane da affrontare, per pervenire ad una adeguata struttura del bilancio dello Stato e degli apparati informativi di cui è corredato, è considerevole.

Gli aspetti sui quali è necessaria un'ulteriore elaborazione e un affinamento del lavoro già svolto possono essere ricondotti, rispettivamente, alla definizione della classificazione per missioni e programmi e alla verifica del carattere giuridicamente obbligatorio della spesa. Si è accennato altresì, per quanto il tema si collochi al di là dei confini del presente lavoro, all'esigenza di costruire, con riferimento agli obiettivi individuati all'interno di ciascun programma, un insieme di indicatori che permettano di valutare i risultati dell'attività delle amministrazioni sotto il profilo dell'efficienza e dell'efficacia.

Riguardo alla classificazione per missioni e programmi emerge, in primo luogo, l'esigenza di una corrispondenza tra la struttura del bilancio e l'organizzazione delle strutture amministrative chiamate a gestire le risorse. Occorre mirare all'obiettivo di una classificazione nella quale ciascun programma sia competenza di un unico ministero e, all'interno di questo, di un unico centro di responsabilità amministrativa. Questa corrispondenza è condizione essenziale per una trasparente assegnazione delle risorse e per una chiara imputazione della responsabilità della gestione e dei risultati. Per raggiungere un simile obiettivo, d'altra parte, non è sufficiente perfezionare la classificazione dei programmi; è anche necessario, come si è visto, intervenire sulle competenze e sull'organizzazione dei ministeri, in modo che una struttura coerente e ben definita del bilancio possa stimolare il superamento di ridondanze, sovrapposizioni e incongruenze nell'organizzazione amministrativa.

Sul versante specifico della classificazione delle unità del bilancio dovrebbe essere operata una revisione dei programmi che permetta di ridurne il numero, accorpando voci che non hanno ragione di essere separate, e che assicuri che ogni programma abbia un oggetto ben definito e agevole da distinguere rispetto a quello dei programmi appartenenti alla medesima missione.

Un'ulteriore semplificazione delle voci di bilancio potrebbe derivare dal superamento dei macroaggregati di terzo livello, che, come si è osservato, includono voci prive di rilevanza e voci del tutto generiche e residuali. Si potrebbe pensare ad una distinzione all'interno dei programmi limitata alla spesa corrente e alla spesa di conto capitale (e al rimborso di prestiti), con una ripartizione a fini conoscitivi dello stanziamento sulla base delle categorie della classificazione economica.

Accanto all'affinamento della classificazione delle voci di bilancio, occorre sviluppare e completare l'apparato informativo già impostato nel disegno di legge di bilancio per il 2008 in merito al carattere giuridicamente obbligatorio o discrezionale degli stanziamenti.

In primo luogo, occorre verificare la pertinenza e l'esattezza dei riferimenti normativi inseriti nelle schede di analisi per quanto riguarda le spese predeterminate per legge e costruire un apparato analogo per quanto riguarda gli oneri inderogabili che sono comunque connessi a disposizioni di legge, come accade nel caso degli oneri inderogabili riferiti a stanziamenti per interventi e per investimenti.

In secondo luogo, occorre pervenire ad una indicazione univoca, chiara e verificabile degli stanziamenti che hanno carattere giuridicamente obbligatorio non in quanto dipendono da previsioni di legge, ma in quanto sono connessi a obbligazioni giuridiche già assunte dall'amministrazione (oneri inderogabili e quota vincolata della spesa discrezionale, con particolare riferimento agli stanziamenti per funzionamento). Ciò permetterebbe, di converso, di individuare con certezza anche la spesa discrezionale vera e propria (vale a dire, nella terminologia delle schede di analisi, la quota non vincolata della spesa discrezionale).

L'ulteriore semplificazione della classificazione delle voci del bilancio e il completamento dell'informazione relativa all'obbligatorietà o discrezionalità giuridica degli stanziamenti potrebbe consentire di recuperare spazio decisionale per la legge di bilancio, con prospettive significative anche in relazione ad un possibile riordino del complesso degli strumenti e delle procedure con cui è definita e approvata la manovra di finanza pubblica.

Il sistema delineato dalla legge n. 468 del 1978 e dalle successive riforme ha portato ad un assetto in cui ad una potenzialità decisionale molto limitata del disegno di legge di bilancio, con una corrispondente scarsa attenzione nell'ambito dei lavori parlamentari, si contrappone un sovraccarico decisionale della legge finanziaria, che concentra in sé una parte sempre più rilevante, e decisamente anomala, della legislazione e diventa, nella stessa percezione dei protagonisti (parlamentari, da un lato, ministri e sottosegretari dall'altro, ma anche uffici preposti alla predisposizione degli interventi) il momento essenziale dell'attività legislativa annuale.

È possibile che lo scarso ruolo di uno strumento normativo induca a trascurarne la struttura e i contenuti, anche sotto il profilo informativo (tanto più se si tratta di uno strumento complesso come il bilancio). Nel caso del bilancio dello Stato potrebbe svilupparsi, in positivo, anche il processo inverso.

Una ben definita struttura per programmi potrebbe attribuire alle votazioni parlamentari sul bilancio il significato di scelta in merito alla attribuzione delle risorse ad una finalità piuttosto che a un'altra. Al tempo stesso, una puntuale indicazione sia della legislazione sottostante agli stanziamenti sia della loro effettiva dipendenza da obbligazioni giuridiche preesistenti potrebbe probabilmente permettere di ampliare l'entità delle risorse che possono essere movimentate in sede di bilancio da un programma all'altro. Si potrebbe anche prospettare, in virtù di una interpretazione del comma terzo dell'articolo 81 della Costituzione più restrittiva di quella attuale e più conforme alla lettera del testo costituzionale e sulla base di una ricognizione completa e affidabile della legislazione di spesa, la possibilità di modifiche compensative in sede di bilancio tra autorizzazioni di spesa già previste dalla legislazione vigente.

Contestualmente, la parte di spesa del disegno di legge finanziaria potrebbe configurarsi come assegnazione delle risorse aggiuntive basata sulla classificazione per programmi, alla quale faccia seguito, in appositi atti legislativi concernenti l'area di singoli programmi, o di pochi programmi comunque riconducibili al medesimo settore, la definizione delle modalità di intervento.

È evidente che la legge finanziaria svolge altre funzioni essenziali, per le quali non è sufficiente, o addirittura non risulta neppure rilevante, una più equilibrata ripartizione dello spazio decisionale rispetto al disegno di legge di bilancio. Questa considerazione vale sicuramente per la fissazione dei saldi e per il coordinamento complessivo della finanza pubblica, mediante la definizione delle regole e dei vincoli per la finanza delle regioni, delle autonomie locali e, in generale, delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato, allo scopo di assicurare il loro concorso al raggiungimento degli obiet-

tivi stabiliti a livello comunitario. Vale anche per la parte correttiva della manovra di finanza pubblica, che solo parzialmente potrebbe configurarsi come riduzione, attraverso il sistema dei definanziamenti, delle risorse attribuite a singoli programmi e, nell'ambito di questi, ad autorizzazioni di spesa specificamente individuate. D'altra parte, una ridefinizione delle modalità di decisione della spesa a carico del bilancio dello Stato, attraverso un'ordinata attribuzione delle risorse aggiuntive per programmi e la definizione degli interventi mediante altri strumenti normativi, libererebbe la legge finanziaria dalla parte più rilevante sotto il profilo quantitativo (anche se forse non sotto quello qualitativo) delle disposizioni che in essa si accumulano.

In relazione a queste finalità di maggiore portata, si è cercato di mostrare come sia necessario perseguire due obiettivi, che possono sembrare antitetici, mentre sono strettamente correlati: una struttura del bilancio semplificata, articolata per unità di voto assai aggregate, corrispondenti a programmi definiti con chiarezza, e, insieme, un apparato informativo puntuale e affidabile per quanto concerne il raccordo tra disposizioni legislative di spesa e stanziamenti di bilancio e il carattere giuridicamente obbligatorio degli stanziamenti stessi.

In realtà, con varie modalità e per effetto di diverse motivazioni (la riforma del bilancio o il controllo della spesa), si è visto che negli ultimi dieci anni sono stati fatti progressi di grande rilevanza nel raccordo tra legislazione di spesa e stanziamenti di bilancio. D'altra parte, il percorso che rimane da compiere è ancora lungo: permane una considerevole opacità intorno alla quota degli stanziamenti di bilancio (la parte prevalente) che è considerata giuridicamente obbligatoria, pur non essendo predeterminata per legge.

Soltanto sulla base di una completa padronanza dell'informazione sulla legislazione di spesa e sul carattere obbligatorio degli stanziamenti, è possibile valutare i margini di flessibilità effettivamente disponibili e, attraverso una struttura molto semplificata e ben ordinata delle unità di voto, estenderli nella massima misura possibile. In questo modo, la legge di bilancio può diventare lo strumento di governo della spesa. Si renderebbe inutile l'adozione di disposizioni che permettono di variare con decreti ministeriali gli stanziamenti delle unità di voto approvate dal Parlamento (facoltà, peraltro, impiegata in misura assai ridotta). Si disporrebbe altresì della base informativa indispensabile per operare, in sede di definizione della manovra, un controllo selettivo della spesa delle amministrazioni statali, senza ricorrere a disposizioni di legge che riducono gli stanziamenti di spesa, per lo più in modo indiscriminato e estemporaneo, stravolgendo le decisioni assunte in sede di bilancio e creando gravi disagi al funzionamento delle amministra-

zioni stesse, senza peraltro ottenere incisivi risultati dal punto di vista del contenimento delle uscite.

Le soluzioni del tipo di quelle qui prospettate possono sembrare inutilmente complesse e sofisticate rispetto a interventi ben più semplici, come quelli appena richiamati. In realtà, il sistema italiano si caratterizza, in negativo, per una forte rigidità (che, infatti, deve essere forzata e, per così dire, “spezzata” attraverso l’enorme quantità di previsioni che vengono annualmente inserite nella legge finanziaria), accompagnata da una consistente opacità, sia nella attribuzione, sia nella gestione delle risorse. L’obiettivo da perseguire non può essere semplicemente quello di superare la rigidità, anche a costo di accrescere l’opacità, ma deve essere quello di superare la rigidità e, al tempo stesso, favorire la trasparenza.

Note

⁽¹⁾ Corte costituzionale, sentenza n. 7 del 1959.

⁽²⁾ Corte costituzionale, sentenza n. 66 del 1959. Nello stesso senso anche le sentenze n. 31 del 1961 e n. 36 del 1961.

⁽³⁾ Si tratta di uno dei provvedimenti collegati “fuori sessione” alla manovra di finanza pubblica per il 1997.

⁽⁴⁾ Il bilancio dello Stato reca le previsioni di entrata e di spesa in termini di competenza giuridica e di cassa, in corrispondenza con le fasi della procedura amministrativa di gestione delle entrate (accertamento, riscossione, versamento) e delle spese (impegno di spesa, liquidazione, ordinazione, pagamento). Il conto economico delle amministrazioni pubbliche è elaborato, invece, come noto, sulla base del criterio di competenza economica.

⁽⁵⁾ Le previsioni relative all’entrata hanno invece carattere estimativo: le amministrazioni dello Stato hanno comunque facoltà di accertare tutte le entrate per le quali, nel corso dell’esercizio, lo Stato acquisisca un credito e la tesoreria dello Stato riceve tutti i versamenti effettuati presso di essa.

⁽⁶⁾ Secondo una terminologia utilizzata negli atti del Governo e nei documenti della Ragioneria generale dello Stato, il bilancio per unità previsionali di base è indicato come «bilancio decisionale» e quello per capitoli come «bilancio gestionale».

⁽⁷⁾ Si tratta, per ciascun stato di previsione, del cosiddetto «allegato tecnico per capitoli». Negli emendamenti di iniziativa governativa agli stanziamenti riferiti alle unità previsionali di base, le modifiche proposte sono altresì specificate con riferimento ai capitoli all’interno delle unità previsionali interessate. La ripartizione delle unità previsionali di base per capitoli, che è resa nota mediante

la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del relativo decreto ministeriale, è pertanto già sostanzialmente conosciuta dal Parlamento in fase di esame del disegno di legge di bilancio.

(⁸) Il decreto di variazione deve essere comunicato, anche con evidenze informatiche, al Ministro dell'economia e alle competenti commissioni parlamentari (articolo 2, comma 4-*quinquies*, legge 5 agosto 1978, n. 468, introdotto dall'articolo 1 della legge 3 aprile 1997, n. 94).

(⁹) Nell'ambito degli stanziamenti relativi a unità previsionali di base di funzionamento, le singole componenti di spesa sono indicate ai soli fini conoscitivi, salvo che le speciali caratteristiche della spesa ne rendano necessaria una articolazione in unità di voto a sé stanti.

(¹⁰) Le funzioni-obiettivo di primo livello, o divisioni, sono dieci: 1) servizi generali delle pubbliche amministrazioni; 2) difesa; 3) ordine pubblico e sicurezza; 4) affari economici; 5) protezione dell'ambiente; 6) abitazioni e assetto territoriale; 7) sanità; 8) attività ricreative, culturali e di culto; 9) istruzione; 10) protezione sociale. Prima della riforma del bilancio, l'analisi funzionale della spesa era effettuata mediante una ripartizione degli stanziamenti tra le seguenti sezioni: I) amministrazione generale; II) difesa nazionale; III) giustizia; IV) sicurezza pubblica; V) relazioni internazionali; VI) istruzione e cultura; VII) università e ricerca scientifica; VIII) edilizia; IX) lavoro e previdenza sociale; X) assistenza pubblica; XI) igiene e sanità; XII) trasporti, navigazione e comunicazioni; XIII) agricoltura e alimentazione; XIV) industria, commercio e artigianato; XV) interventi nelle aree depresse; XVI) opere ed interventi economici non attribuibili a particolari settori; XVII) finanza regionale e locale; XVIII) protezione civile e pubbliche calamità; XIX) fondi speciali e di riserva; XX) interessi di debiti; XXI) oneri non ripartibili; XXII) rimborso di prestiti.

(¹¹) La nuova classificazione delle categorie economiche prevede dodici categorie per la spesa corrente (1. redditi da lavoro dipendente, 2. consumi intermedi, 3. imposte pagate sulla produzione, 4. trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, 5. trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private, 6. trasferimenti correnti a imprese, 7. trasferimenti correnti a estero, 8. risorse proprie CEE, 9. interessi passivi e redditi da capitale, 10. poste correttive e compensative, 11. ammortamenti, 12. altre uscite correnti) e sette per la spesa di conto capitale (21. investimenti fissi lordi e acquisti di terreni, 22. contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche, 23. contributi agli investimenti ad imprese, 24. contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private, 25. contributi agli investimenti a estero, 26. altri trasferimenti in conto capitale, 31. acquisizioni di attività finanziarie); si aggiunge l'unica categoria relativa al rimborso dei prestiti (41. rimborso passività finanziarie). La precedente classificazione prevedeva le seguenti categorie economiche della spesa: I) servizi degli organi costituzionali; II) personale in attività di servizio; III) personale in quiescenza; IV) acquisto di beni e servizi; V) trasferimenti; VI) interessi; VII) poste correttive e compensative delle entrate; VIII) ammortamenti; IX) somme non attribuibili; X) beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato; XI) beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato; XII) trasferimenti; XIII) partecipazioni azionarie e conferimenti; XIV) concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive; XV) concessione di crediti ed anticipazioni per finalità non produttive; XVI) somme non attribuibili. Le categorie da I a IX si riferivano alla spesa corrente; quelle da X a XVI alla spesa di conto capitale.

(¹²) L'emanazione da parte del Ministro di direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione è prevista dall'articolo 14, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 «Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina del pubblico impiego»; nel testo di detto articolo, come sostituito dall'articolo 9 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, si fa espresso richiamo all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 279 del 1997.

(¹³) Commissione europea, *Public finance in EMU* – 2007, pp. 118-129.

(¹⁴) Per l'analisi sono stati utilizzati i dati contenuti nel *database* dell'OCSE e della Banca mondiale sulle pratiche e procedure di bilancio (*OECD/World Bank Budget Practices and Procedures Database*).

(¹⁵) Comma 4-*quinquies* dell'articolo 2 della legge 5 agosto 1978, n. 468, introdotto dal comma 2 dell'articolo 1 della legge 3 aprile 1997, n. 194.

⁽¹⁶⁾ Comma 4-*quater* dell'articolo 2 della legge 5 agosto 1978, n. 468, introdotto dall'articolo 1 della legge 3 aprile 1997, n. 94.

⁽¹⁷⁾ Nella versione iniziale dell'allegato, contenuta nel disegno di legge di bilancio per il 1998, si indicavano soltanto lo stanziamento di competenza e la quota giuridicamente obbligatoria, senza specificare, nell'ambito di quest'ultima, la parte riconducibile a «fattori legislativi e spese obbligatorie» e quella chiamata «altre».

⁽¹⁸⁾ L'importo delle spese obbligatorie è distintamente indicato tra parentesi al di sotto dell'importo complessivo riconducibile a «fattori legislativi e spese obbligatorie».

⁽¹⁹⁾ Esempi di tipi di spese obbligatorie sono gli stipendi per il personale, gli oneri sociali sulle retribuzioni, la spesa per interessi, le spese per liti e arbitraggi, le spese connesse a particolari obblighi internazionali.

⁽²⁰⁾ Le tabelle degli stati di previsione della spesa recanti l'allegato tecnico con la ripartizione per capitoli permettono di verificare l'appartenenza o meno dei singoli stanziamenti alle «spese obbligatorie», in quanto al di sotto del numero del capitolo è inserita, se del caso, la dicitura «spese obbligatorie». Per quanto concerne le «spese aventi natura obbligatoria», nell'allegato recante la ripartizione per capitoli, al di sotto dell'oggetto del capitolo, può essere collocata, per i capitoli il cui stanziamento non è predeterminato per legge, una percentuale preceduta da un asterisco che dovrebbe indicare la quota dello stanziamento che deve considerarsi giuridicamente obbligatoria. La percentuale preceduta da asterisco è peraltro utilizzata secondo criteri assai mutevoli da stato di previsione a stato di previsione e anche nell'ambito di un medesimo stato di previsione.

⁽²¹⁾ A.S. 2739, pp. 4-7

⁽²²⁾ Si tratta delle seguenti voci: indennità di servizio all'estero; retribuzioni ad aggio; interventi incentivanti la produttività; fondo miglioramento efficienza servizi; concessione dei buoni pasto; altre indennità.

⁽²³⁾ Si tratta delle seguenti voci: fitto di locali e opere immobiliari; spese postali, telegrafiche e telefoniche; aggi di riscossione e spese di accertamento delle entrate; spese per l'assistenza sanitaria ai cittadini all'estero e agli stranieri in Italia; servizi meccanografici ed elettronici; beni demaniali e patrimoniali.

⁽²⁴⁾ Il prospetto mostrava, per ciascuna categoria della spesa, quanta parte fosse determinata da fattori legislativi (a), quanta parte qualificabile come oneri inderogabili (b) e quanta parte imputabile al fabbisogno, distinta, a sua volta, tra fabbisogno giuridicamente obbligatorio (c) e fabbisogno giuridicamente non obbligatorio (d). La somma delle prime tre voci (a+b+c) rappresentava, per ciascuna categoria, il totale degli oneri giuridicamente obbligatori, mentre il fabbisogno giuridicamente non obbligatorio rappresentava la quota discrezionale. Per il disegno di legge di bilancio 1999, si veda la tabella n. 1 della relazione illustrativa (A.C. 5188, pp. 2-6).

⁽²⁵⁾ Nella nota «Emendabilità dei documenti di bilancio» predisposta dalla segreteria della Commissione bilancio della Camera con riferimento alla sessione di bilancio del 2003 si affermava: «in sede di valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti (sott.: al disegno di legge di bilancio), occorre fare riferimento all'elenco – allegato a ciascuno stato di previsione – denominato «Analisi delle spese vincolate». Tale elencazione specifica, nell'ambito delle singole unità previsionali di base, le quote delle risorse ivi iscritte non modificabili in quanto relative a spese giuridicamente obbligatorie ovvero vincolate da fattori legislativi (colonna «Fattori legislativi» e «spese obbligatorie») e colonna «Altre»). La quota delle risorse quantificate sulla base di valutazioni discrezionali, che può essere oggetto di emendamento, risulta pertanto per differenza tra la colonna «Competenza anno finanziario» e la colonna In «complesso». Nella medesima nota predisposta per la sessione di bilancio dell'anno successivo si fornivano invece le seguenti indicazioni: «gli stanziamenti di competenza non sono emendabili se riferiti a stanziamenti di unità previsionali di base il cui importo sia interamente determinato da fattori legislativi o si riferisca a spese qualificate come obbligatorie. Per identificare tali spese deve farsi riferimento a quanto indicato nell'Allegato n. 2 di ciascuno stato di previsione – denominato «Analisi delle spese vincolate» – assumendo l'importo indicato nella colonna «Fattori legisla-

tivi" e "Spese obbligatorie". Possono, invece, essere ammessi emendamenti modificativi di importi di unità previsionali di base quando si riferiscano a parti della spesa che non risultino vincolate in base ai criteri indicati in precedenza e le variazioni non risultino del tutto sproporzionate, nel loro importo, rispetto agli stanziamenti previsti (a tal fine deve farsi riferimento alla colonna "Altre")».

⁽²⁶⁾ Comma 11 dell'articolo 23 della legge 27 dicembre 1997, n. 453 (legge di bilancio per il 1998).

⁽²⁷⁾ Comma 10 dell'articolo 23 della legge 23 dicembre 1998, n. 454 (legge di bilancio per il 1999).

⁽²⁸⁾ Comma 10 dell'articolo 22 della legge 23 dicembre 1999, n. 489 (legge di bilancio per il 2000); comma 10 dell'articolo 22 della legge 23 dicembre 2000, n. 389 (legge di bilancio per il 2001).

⁽²⁹⁾ Comma 10 dell'articolo 18 della legge 28 dicembre 2001, n. 449 (legge di bilancio per il 2002); comma 10 dell'articolo 18 della legge 27 dicembre 2002, n. 290 (legge di bilancio per il 2003); comma 10 dell'articolo 18 della legge 24 dicembre 2003, n. 351 (legge di bilancio per il 2004); comma 9 dell'articolo 18 della legge 30 dicembre 2004, n. 312 (legge di bilancio per il 2005); comma 9 dell'articolo 18 della legge 23 dicembre 2005, n. 267 (legge di bilancio per il 2006).

⁽³⁰⁾ Comma 10 dell'articolo 22 della legge 27 dicembre 2006, n. 298 (legge di bilancio per il 2007).

⁽³¹⁾ Comma 22 dell'articolo 18 della legge 27 dicembre 2002, n. 290 (legge di bilancio per il 2003); comma 22 dell'articolo 18 della legge 24 dicembre 2003, n. 351 (legge di bilancio per il 2004); comma 20 dell'articolo 18 della legge 30 dicembre 2004, n. 312 (legge di bilancio per il 2005); comma 20 dell'articolo 18 della legge 23 dicembre 2005, n. 267 (legge di bilancio per il 2006); comma 21 dell'articolo 22 della legge 27 dicembre 2006, n. 298 (legge di bilancio per il 2007). Nella legge di approvazione del bilancio per il 2007 si aggiungeva la possibilità di effettuare variazioni compensative in termini di cassa tra capitoli delle unità previsionali di base dei singoli stati di previsione, a condizione che tali variazioni avessero luogo nell'ambito del medesimo titolo di spesa.

⁽³²⁾ Articolo 46 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria per il 2002).

⁽³³⁾ Diversa dall'istituzione dei fondi unici per gli investimenti, anche se non priva di analogie, è la disposizione, contenuta anch'essa nella legge finanziaria per il 2002, ai sensi della quale, per ciascun ministero, i contributi dello Stato in favore di enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi, specificamente individuati nella tabella 1 allegata alla legge finanziaria medesima, sono iscritti in un'unica unità previsionale. Alla ripartizione della dotazione di tale unità previsionale di base si provvede con decreto del ministro interessato, da emanare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, successivamente all'acquisizione del parere da parte delle competenti commissioni parlamentari (articolo 32, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448). L'analogia più rilevante con i fondi unici per gli investimenti è rappresentata dalla previsione di una procedura amministrativa volta a determinare una allocazione delle risorse che può risultare anche diversa rispetto a quella corrispondente alle singole autorizzazioni legislative di spesa.

⁽³⁴⁾ Articolo 1, comma 15, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006).

⁽³⁵⁾ Commi 33 e 34 dell'articolo 3 della legge 23 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008).

⁽³⁶⁾ A.S. 1817, p. 75.

⁽³⁷⁾ A tal fine si inserisce una ulteriore voce nell'ambito di quelle che, al comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 468, definiscono il contenuto della legge finanziaria, con la quale si prevede che nella legge finanziaria possano essere inserite «norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi» di cui al citato comma 7 dell'articolo 11-ter, vale a dire delle leggi la cui attuazione ha determinato scostamenti rispetto alle previsioni di entrata e di spesa.

⁽³⁸⁾ Con decreto del Ragioniere generale dello Stato del 5 maggio 2003 è stato accertato il raggiungimento del limite della spesa autorizzata in relazione al fondo per l'equa ripartizione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, previsto dalla legge 24 marzo 2001, n. 89, per la quale era stato iscritto in bilancio uno stanziamento di 6.561.585 euro. Con analogo decreto del 15 luglio 2003 è stato accertato il raggiungimento del limite della spesa autorizzata in relazione al credito d'imposta per le reti di teleriscaldamento alimentate con biomassa ovvero con energia geoter-

mica, di cui al comma 4 dell'articolo 21 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, per il quale era stato iscritto in bilancio uno stanziamento di 4.131.655 euro.

⁽³⁹⁾ Subito dopo la conversione del decreto-legge, il Governo ha trasmesso al Parlamento uno schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per definire criteri di carattere generale ai fini del coordinamento dell'azione amministrativa del Governo con la finalità di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica. Acquisito il parere delle Commissioni bilancio di Camera e Senato, l'atto di indirizzo è stato adottato con il d.p.c.m. 29 novembre 2002. Nella medesima data, sulla base dell'atto di indirizzo, il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, ha stabilito la limitazione all'assunzione di impegni e all'emissione dei titoli di pagamento da parte delle amministrazioni statali, entro il valore dell'85 per cento, rispettivamente, degli stanziamenti di competenza e di cassa delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, con esclusione delle spese indicate nel comma 3 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 194 (le spese aventi natura obbligatoria). Con il medesimo decreto si stabiliva altresì, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, del decreto-legge n. 194, la riduzione, nella misura del 15 per cento, degli stanziamenti per spese relative a beni di consumo e servizi, con riferimento agli enti e organismi pubblici non territoriali, compresi gli enti previdenziali. Con successivi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze si escludevano ulteriori specifiche tipologie di spesa iscritte nel bilancio dello Stato dalla limitazione relativa all'assunzione di impegni e all'emissione di titoli di pagamento (d.m. 17 dicembre 2002 e d.m. 19 dicembre 2002) e si esoneravano gli enti del Servizio sanitario nazionale dalle restrizioni della spesa relativa a beni di consumo e servizi. Dapprima, con il d.m. 20 febbraio 2003, si disponeva che le economie derivanti dall'applicazione del d.m. 29 novembre 2002 nei confronti delle aziende sanitarie, delle aziende ospedaliere e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (pari a circa 55 milioni di euro) fossero rese disponibili; successivamente, con il d.m. 18 aprile 2003, si annullavano definitivamente, nei confronti degli enti del servizio sanitario nazionale, gli effetti di limitazione della spesa relativa a beni di consumo e servizi derivanti dal decreto del 29 novembre 2002. Tale decisione era determinata dalla contrarietà manifestatasi in sede di Conferenza unificata Stato-regioni e autonomie locali su questo intervento.

⁽⁴⁰⁾ Audizione del 16 luglio 2003 di fronte alla Commissione bilancio della Camera e audizione del 18 marzo 2004 di fronte al Comitato permanente per il monitoraggio degli interventi di controllo e contenimento della spesa pubblica della Commissione bilancio della Camera.

⁽⁴¹⁾ Decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191.

⁽⁴²⁾ Articolo 4, comma 246, e allegato 1 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004).

⁽⁴³⁾ «In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime» (articolo 11-ter, comma 1, alinea, legge 5 agosto 1978, n. 468, modificato dall'articolo 1, comma 1, decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246).

⁽⁴⁴⁾ Nel caso di tetto di spesa per l'indicazione dell'onere si ricorre, tendenzialmente, alla formulazione «pari a...»; nel caso di previsione di spesa, si ricorre invece alla formulazione «valutato in...».

⁽⁴⁵⁾ Si veda la precedente nota n. 43.

⁽⁴⁶⁾ Tra le poche clausole di salvaguardia adottate che comportano una vera e propria limitazione degli oneri si possono citare: alcune clausole concernenti misure in materia previdenziale, di ammortizzatori sociali e di reimpiego dei lavoratori, che hanno disposto, per far fronte alle eventuali eccedenze di spesa, la rideterminazione, con decreto ministeriale, limitatamente al periodo necessario all'adozione dei provvedimenti correttivi, degli interventi posti a carico del fondo per l'occupazione (articolo 1-bis, comma 4, decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291; articolo 13, comma 6, decreto-legge 14 marzo 2005, n.

35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80; articolo 11, comma 1, decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248; articolo 1, comma 10, decreto-legge 6 marzo 2006, n. 68, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2006, n. 127); la clausola che ha previsto, in caso di scostamenti, la rideterminazione dell'importo dell'assegno sostitutivo dell'accompagnatore militare, demandando al Ministro dell'economia il potere di provvedere in tal senso (articolo 2, comma 2, legge 7 febbraio 2006, n. 44); la clausola che, in relazione all'estensione alle donne appartenenti alla categoria dei dirigenti nel settore privato della normativa in materia di tutela della maternità, ha previsto che agli eventuali scostamenti si provveda mediante rimodulazione delle aliquote contributive a carico del datore di lavoro (articolo 2, comma 2, legge 24 febbraio 2006, n. 104).

⁽⁴⁷⁾ Articolo 45, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica per il 1999). In precedenza, sempre nella XIII legislatura, riduzioni degli stanziamenti di bilancio relativi ad acquisto di beni e servizi erano state disposte dal decreto-legge 20 giugno 1996, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1996, n. 425, e dal collegato alla manovra di finanza pubblica il 1997 (articolo 2, comma 134, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, con cui si recuperavano misure già contenute in precedenti decreti-legge non convertiti per decorrenza dei termini). In questo secondo caso la riduzione riguardava, oltre che stanziamenti relativi alla categoria IV (acquisto di beni e servizi), anche, sia pure in percentuale minore, stanziamenti relativi alla categoria V (trasferimenti) e alle categorie X (beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato) e XI (beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato).

⁽⁴⁸⁾ Articolo 27, comma 4, legge 23 dicembre 1999, n. 488.

⁽⁴⁹⁾ Articolo 52, comma 87, legge 28 dicembre 2001, n. 448.

⁽⁵⁰⁾ Articolo 23, comma 1, legge 27 dicembre 2002, n. 289.

⁽⁵¹⁾ La dotazione del fondo da ripartire era determinata in un decimo degli stanziamenti per consumi intermedi, come risultanti dalla riduzione.

⁽⁵²⁾ Decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191.

⁽⁵³⁾ Tabella n. 1, approvata ai sensi del comma 6 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 191 del 2004.

⁽⁵⁴⁾ La riduzione delle spese discrezionali era operata, anche in questo caso, per categorie di spesa e interessava i consumi intermedi (1.474 milioni di euro), gli investimenti fissi lordi (858 milioni di euro) e i trasferimenti correnti ad imprese (150 milioni di euro), per un importo complessivo pari a 2.332 milioni di euro. Le riduzioni erano determinate in una cifra corrispondente al 36 per cento delle dotazioni discrezionali relative a consumi intermedi al 30 per cento di quelle relative a investimenti, con esclusione, in entrambi i casi, delle dotazioni destinate ai comparti della scuola, della sanità, della sicurezza e a interventi di carattere sociale. Nella tabella le dotazioni discrezionali erano identificate con quelle non aventi natura obbligatoria. Riguardo ai trasferimenti correnti ad imprese, erano decurtati per un importo di 75 milioni di euro i trasferimenti, rispettivamente, a Poste italiane e a Ferrovie dello Stato.

⁽⁵⁵⁾ Si veda, come esempio di analoghe riduzioni delle voci di tabella C, il comma 2 dell'articolo 23 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003) che disponeva la riduzione del 2,5 per cento dello stanziamento a legislazione vigente relativo al finanziamento degli enti le cui dotazioni sono indicate nella tabella C.

⁽⁵⁶⁾ La riduzione delle autorizzazioni di spesa ammontava complessivamente a 1.495 milioni di euro e riguardava in massima parte le voci della tabella C della legge finanziaria (360 milioni di euro) e autorizzazioni di spesa incluse nei fondi unici per gli investimenti (604 milioni di euro); nell'ambito della riduzione delle autorizzazioni di spesa era inclusa anche la decurtazione degli accantonamenti del fondo speciale di parte corrente (96 milioni di euro) e di quelli del fondo speciale di conto capitale (143 milioni di euro).

⁽⁵⁷⁾ Il comma 695 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) escludeva altresì le spese per gli enti gestori delle aree naturali protette.

⁽⁵⁸⁾ Si veda elenco 2 allegato alla legge finanziaria per il 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311).

⁽⁵⁹⁾ Commi 295 e 296 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

⁽⁶⁰⁾ Decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248.

⁽⁶¹⁾ Il prospetto reca infatti, tra i mezzi di copertura, l'importo di 7.453 milioni di euro per il 2006, 7.830 per il 2007 e 8.018 per il 2008 connessi agli interventi disposti dal decreto-legge n. 203 del 2005. Si aggiungeva una quota di 47 milioni per il 2006, di 277 per il 2007 e di 402 per il 2008 utilizzata a copertura della spesa di conto capitale.

⁽⁶²⁾ Dalla riduzione erano altresì esclusi i comparti della difesa, della sicurezza e del soccorso (comma 1 dell'articolo 11-ter del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248). La disposizione corrisponde al comma 1 dell'articolo 1 del decreto-legge 17 ottobre 2005, n. 211, che non è stato convertito in legge e i cui articoli sono stati inseriti nel testo del decreto-legge n. 203, nel corso dell'esame ai fini della conversione di quest'ultimo decreto.

⁽⁶³⁾ Comma 6 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006). L'importo di 1.547 milioni di euro include anche l'effetto della riduzione delle spese per incarichi di consulenza, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e attività di rappresentanza e auto di servizio previste dai commi 9, 10 e 11.

⁽⁶⁴⁾ Anche in questo caso erano esclusi i comparti della sicurezza pubblica e del soccorso.

⁽⁶⁵⁾ Comma 20 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

⁽⁶⁶⁾ A.S. 3613, p. 180. Di conseguenza, anche gli effetti finanziari della riduzione risultavano assai limitati, risultando pari a 35 milioni di euro annui in termini di saldo netto da finanziare e 25 milioni di euro per il primo anno, 30 per il secondo e 35 per il terzo in termini di indebitamento netto. Si stabiliva comunque l'istituzione, in ciascun stato di previsione, di un fondo da ripartire di parte corrente e di uno di conto capitale per provvedere a eventuali maggiori esigenze di spesa che potessero sopravvenire nel corso della gestione in relazione agli interventi per i quali erano stati ridotti gli stanziamenti; la dotazione del fondo era determinata nel 10 per cento degli stanziamenti interessati, come risultanti dall'applicazione della riduzione.

⁽⁶⁷⁾ Comma 21 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Si prevedeva che il decreto ministeriale di sospensione di impegni e pagamenti potesse essere adottato anche nel caso in cui il servizio di controllo interno segnalasse che la prosecuzione di una certa attività non risponde più a criteri di efficienza e di efficacia.

⁽⁶⁸⁾ Sono infatti escluse dall'applicazione della citata disposizione i capitoli «concernenti spese relative agli stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse o aventi natura obbligatoria, nonché spese relative agli interessi, alle poste correttive e compensative delle entrate, comprese le regolazioni contabili, ad accordi internazionali, ad obblighi derivanti dalla normativa comunitaria, alle annuità relative ai limiti di impegno e alle rate di ammortamento mutui».

⁽⁶⁹⁾ Si stabilisce, infatti, che le disponibilità dei capitoli interessati dal decreto di sospensione possano essere trasferite, attraverso variazioni compensative (vale a dire a condizione che si operi una corrispondente riduzione dello stanziamento del capitolo di provenienza), ad altri capitoli appartenenti allo stato di previsione (senza alcun requisito restrittivo, quale, ad esempio, l'appartenenza alla medesima unità previsionale di base o alla medesima categoria di spesa).

⁽⁷⁰⁾ Non risultano trasmessi alle competenti commissioni parlamentari decreti ministeriali adottati ai sensi del comma 21 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005.

⁽⁷¹⁾ I due aspetti sono evidenziati nell'apposita analisi predisposta dalla Corte dei conti in allegato alla Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004, «Analisi speciale. Gli interventi di contenimento della spesa: dal decreto "Taglia-spesa" al decreto-legge n.

168 del 2004 e alla regola del 2 per cento», da cui sono tratte le citazioni riportate nel testo. Si veda in particolare pp. 9-10 e pp. 24-26.

(72) Anche il carattere congiunturale degli interventi presi in considerazione è sottolineato nella citata analisi della Corte dei conti, dove si rileva, con specifico riferimento alla regola del 2 per cento: «L'adozione di un tetto uniforme di spesa (e la contestuale conseguente rimodulazione degli interventi in conto capitale) non sembra pienamente coerente, seppure riferita a livello di ministero, con il modello di razionalizzazione del bilancio delineato dalla riforma del 1997. I criteri di quantificazione degli oneri – da ancorare alla specifica legislazione di spesa – devono, infatti, essere correlati agli obiettivi e ai programmi di ciascuna amministrazione. In tale quadro, il taglio (o meglio l'incremento) lineare degli stanziamenti può togliere significatività al documento programmatico. Inoltre, la tecnica dei tetti di spesa, sorretta in questo caso dalla limitazione degli stanziamenti di competenza e di cassa, non è in grado di produrre di per sé, come l'esperienza dimostra, una strutturale compressione degli oneri; tale metodo sembra di fatto non superare i limiti di strumento prevalentemente congiunturale» (Corte dei conti, «Analisi speciale. Gli interventi di contenimento della spesa: dal decreto "Taglia-spese" al decreto-legge n. 168 del 2004 e alla regola del 2 per cento», cit., pp. 29-30).

(73) Articolo 25 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

(74) A.S. 741, p. 62.

(75) Comma 507 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296

(76) Si stabiliva, infatti, che gli accantonamenti avrebbero interessato, per quanto riguarda le spese correnti, oltre ai consumi intermedi, anche i trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, gli altri trasferimenti correnti (trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private, trasferimenti correnti a imprese e trasferimenti correnti a estero) e le altre uscite correnti; per la parte corrente, in sostanza, rimanevano escluse soltanto categorie che per l'oggetto della spesa o per la loro natura contabile non potevano in alcun modo essere ridotte con tagli di bilancio. Le categorie relative alle spese in conto capitale erano tutte assoggettabili, almeno in linea di principio, agli accantonamenti.

(77) Con riferimento ai trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, erano esclusi i trasferimenti a favore della protezione civile, del fondo ordinario delle università statali, degli enti territoriali, degli enti previdenziali e degli organi costituzionali. Per quanto concerne gli altri trasferimenti correnti, erano esclusi i trasferimenti all'estero aventi natura obbligatoria, le pensioni di guerra e altri assegni vitalizi, le erogazioni agli istituti di patronato e di assistenza sociale e quelle alle confessioni religiose. Con riferimento alla spesa in conto capitale, erano esclusi i trasferimenti a favore della protezione civile, una quota pari al 50 per cento dello stanziamento del fondo per le aree sottoutilizzate, i limiti di impegno già attivati, le rate di ammortamento mutui, i trasferimenti agli enti territoriali e le acquisizioni di attività finanziarie. In generale, erano sottratte all'applicazione della procedura le spese relative al comparto della radiodiffusione televisiva locale. Alcune esclusioni erano già previste nel testo iniziale del disegno di legge; altre sono state inserite nel corso dell'esame parlamentare (radiodiffusione televisiva locale, protezione civile, università statali, 50 per cento del fondo per le aree sottoutilizzate).

(78) Si vedano i resoconti delle sedute della V Commissione bilancio della Camera di lunedì 30 ottobre 2006, martedì 31 ottobre 2006, giovedì 2 novembre 2006 e venerdì 3 novembre 2006.

(79) Già il relatore, nel proprio intervento introduttivo, osservava che «a differenza di precedenti interventi legislativi di riduzione degli stanziamenti di bilancio, che si applicavano solo alle spese di carattere discrezionale, la disposizione si applica anche alle spese di carattere obbligatorio». Riteneva pertanto opportuno chiedere «chiarimenti in ordine all'effettivo impatto della disposizione sul bilancio, anche in considerazione dell'ampiezza degli stanziamenti interessati» e «acquisire, come avvenuto in precedenti occasioni, un elenco delle unità previsionali di base interessate dalla disposizione, con indicazione dell'entità di ciascun accantonamento, nonché conoscere l'esatto

valore percentuale della quota accantonata rispetto al totale degli stanziamenti effettivamente interessati» (seduta della V Commissione bilancio della Camera dei deputati di lunedì 16 ottobre 2006).

⁽⁸⁰⁾ Il prospetto è pubblicato in allegato al resoconto della seduta della V Commissione bilancio della Camera dei deputati di venerdì 3 novembre 2006. In origine era stato incluso in un emendamento di iniziativa governativa che interveniva sulla disposizione in esame (emendamento 53.9 del Governo); in una successiva riformulazione dell'emendamento, il prospetto era stato eliminato ed è stato depositato presso la Commissione con finalità esclusivamente conoscitive.

⁽⁸¹⁾ Il testo iniziale dell'articolo 53 del disegno di legge finanziaria per il 2007 prevedeva che la variazione degli accantonamenti avesse luogo con decreto del ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da comunicare alle competenti commissioni parlamentari, alla Corte dei conti e all'ufficio centrale del bilancio.

⁽⁸²⁾ Articolo 7, comma 2, del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007, n. 127.

⁽⁸³⁾ Un'analisi dell'attuazione del comma 507 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007 è svolta in Ministero dell'economia e delle finanze – commissione tecnica per la finanza pubblica, *Libro verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni*, 6 settembre 2007, pp. 88-89. La Commissione tecnica osserva: «La possibilità di riallocazione delle risorse è stata utilizzata dalle amministrazioni solo in minima parte; l'opzione di intervenire sui fattori legislativi (modificare le norme sottostanti ai capitoli di spesa sottoposti al provvedimento) non è stata utilizzata da nessuna amministrazione. Di fatto, la ridotta applicazione del meccanismo di flessibilità ha comportato da parte delle amministrazioni la formulazione di richieste finalizzate al pressoché integrale ripristino delle somme accantonate». Nell'analisi si dà conto altresì delle puntuali e assai significative osservazioni, provenienti dalle amministrazioni, raccolte da una delegazione del Fondo monetario internazionale in missione in Italia; i ministeri, in particolare, hanno segnalato le seguenti difficoltà: ristrettezza dei tempi per formulare le proposte, carenza di incentivi a riallocare le risorse, possibilità di utilizzare, in alternativa, i fondi speciali e i fondi di riserva, valutazione che fosse più facile, dal punto di vista politico, lasciare invariati i tagli, che risultavano «imposti», piuttosto che variare le dotazioni fra diversi centri di responsabilità.

⁽⁸⁴⁾ Comma 575 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008).

⁽⁸⁵⁾ Questo aspetto è evidenziato nel parere approvato dalla Commissione bilancio del Senato nella seduta n. 101 di mercoledì 13 giugno 2007, laddove si sottolinea che la procedura relativa agli accantonamenti «è suscettibile di incrementare il grado di opacità del bilancio».

⁽⁸⁶⁾ La visita si è svolta a Roma dal 21 marzo al 3 aprile 2007.

⁽⁸⁷⁾ International Monetary Fund, *Italy: Budget System Reforms*, maggio 2007.

⁽⁸⁸⁾ Il documento conclusivo è stato approvato dalla Commissione bilancio della Camera e dalla Commissione bilancio del Senato nelle rispettive sedute dell'8 maggio 2007.

⁽⁸⁹⁾ Commi da 474 a 481 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007); commi da 67 a 71 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008).

⁽⁹⁰⁾ Oltre al Regno Unito, in cui l'applicazione della *spending review* ha avuto inizio nel 1998, anche Australia, Canada, Francia, Olanda e Nuova Zelanda.

⁽⁹¹⁾ La commissione tecnica ha predisposto dapprima un libro verde sulle tendenze di fondo della spesa pubblica in Italia (Ministero dell'economia e delle finanze – commissione tecnica per la finanza pubblica, *Libro verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni*, 6 settembre 2007); successivamente, in relazione all'avvio della revisione della spesa delle amministrazioni centrali, che, nella prima fase, ha interessato cinque ministeri (giustizia, infrastrutture, interni, istruzione e trasporti), la commissione ha fornito una prima illustrazione delle analisi effettuate e

delle proposte che ne derivano (Ministero dell'economia e delle finanze – commissione tecnica per la finanza pubblica, *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, 13 dicembre 2007).

(92) International Monetary Fund, *Italy: Budget System Reforms*, cit., p. 22 e p. 40.

(93) Nella direttiva, si sollecitavano inoltre i ministeri a porre in ordine di priorità le proposte che comportavano una richiesta di risorse aggiuntive e a indicare una compensazione all'interno del medesimo stato di previsione, mediante la riduzione dei finanziamenti spettanti ad altri programmi (si vedano gli allegati 1, 2 e 3 della direttiva, relativi rispettivamente a «scheda proposte», «scheda risorse in riduzione» e «scheda di sintesi»). In effetti, il disegno di legge finanziaria per il 2008 (A.S. 1817), nel testo presentato dal Governo, era strutturato, per quanto concerne le disposizioni di spesa, sulla base della nuova classificazione del bilancio: il titolo III del disegno di legge, recante le misure relative alla spesa, era suddiviso in capi, ciascuno dei quali aveva per oggetto la missione interessata dalle disposizioni contenute nel capo stesso. Tale articolazione è stata peraltro cancellata a seguito dell'approvazione del maxiemendamento su cui è stata posta la questione di fiducia.

(94) Sono i programmi «indirizzo politico (32.2)» e «servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza (32.3)», inclusi nella missione «servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)», e il programma «fondi da assegnare (33.1)», incluso nella missione «fondi da ripartire (33)».

(95) Si veda in particolare il paragrafo 2.1 della circolare e il paragrafo 2.3.2 della nota tecnica n. 1: «Per superare l'approccio frammentato e per ricondurre al programma nella sua interezza le proposte per il bilancio 2008, è utile che venga istituito un coordinamento all'interno dei singoli ministeri nel caso in cui più centri di responsabilità concorrano al medesimo programma. Tale coordinamento – realizzato dal Ministro o da un suo delegato con funzioni di «coordinatore di programma» – è un'innovazione strategica che garantisce una visione unitaria delle risorse relative ad ogni singolo programma».

(96) Merita notare che le missioni e i programmi hanno una propria numerazione generale; tuttavia, all'interno di ciascun stato di previsione, essi assumono una nuova numerazione, in base all'ordine nel quale sono indicati nello stato di previsione medesimo. Pertanto la prima e la seconda cifra dell'unità previsionale di base nella nuova classificazione indicano la missione e il programma, secondo la numerazione che assumono nello stato di previsione. Ad esempio, la missione «diritto alla mobilità» ha il codice numerico generale 13 e, al suo interno, il programma «sostegno allo sviluppo del trasporto», di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, ha il codice 13.8. Nell'ambito dello stato di previsione del Ministero, tuttavia, la missione e il programma assumono rispettivamente la numerazione 9 e 9.1, che dipende dall'ordine progressivo in cui sono collocati nello stato di previsione. La medesima missione «diritto alla mobilità», che è costituita complessivamente di otto programmi, di cui i restanti sette sono di competenza del Ministero dei trasporti, assume, nello stato di previsione di quest'ultimo Ministero, il numero 1, e i programmi di cui è costituita, di conseguenza, sono indicati dalle cifre 1.1 («gestione della sicurezza e della mobilità stradale»), 1.2 («logistica ed intermodalità nel trasporto»), 1.3 («sistemi portuali»).

(97) La terza cifra contenuta nel codice numerico di individuazione delle unità previsionali di base permette di distinguere se si tratti di una spesa corrente o di conto capitale (o di una spesa relativa al rimborso di passività finanziarie). La numerazione dei macroaggregati di terzo livello è, infatti, mantenuta costante in tutto il bilancio. Di conseguenza, se la terza cifra è compresa tra 1 e 5 l'unità previsionale di base è di parte corrente; se la terza cifra è compresa tra 6 e 8, l'unità previsionale di base è di conto capitale; se la terza cifra è 9, l'unità previsionale di base si riferisce al rimborso di passività finanziarie.

(98) Comma 1 dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 279 del 1997, rispettivamente secondo e terzo periodo.

(99) Basta considerare che la divisione «ordine pubblico e sicurezza» contiene sia la spesa per le forze dell'ordine sia quella per l'amministrazione della giustizia; la divisione «affari economici» abbraccia settori assai rilevanti e comunque nettamente distinti come agricoltura, energia, trasporti, comunicazioni; ancora più ampia e variegata appare la divisione «protezione sociale», mentre nella

prima divisione, «servizi generali delle pubbliche amministrazioni», che di per se stessa non è indicativa di alcuna finalità, si concentra, anche senza considerare gli stanziamenti relativi al rimborso del debito, oltre il 52 per cento degli stanziamenti finali di competenza. Si può altresì osservare che, ai livelli successivi al primo, la classificazione per funzioni-obiettivo contiene molte voci meramente residuali (ad esempio: «4.7 Altri settori»; «4.9 Affari economici non altrimenti classificabili»; «5.6 Protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile»...).

⁽¹⁰⁰⁾ International Monetary Fund, *Italy: Budget System Reforms*, cit., p. 20, «Box 6. Main Differences between Program Classification and Functional Classification of Expenditures».

⁽¹⁰¹⁾ A.S. 1818, pp. 42-57.

⁽¹⁰²⁾ Proprio in considerazione della dimensione ormai assunta dalle unità di voto, sembrano difficilmente giustificabili (a meno che, in rispondenza a determinate esigenze, non siano circoscritte a unità previsionali di base specificamente individuate) previsioni volte a conferire al Governo in via generale la facoltà di apportare variazioni compensative tra stanziamenti iscritti in unità di voto diverse. Soltanto in via transitoria e in fase di prima applicazione appaiono pertanto ammissibili disposizioni, ripetute ancora una volta nell'articolato della legge di bilancio per il 2008, che autorizzano il Ministro dell'economia delle finanze, su proposta del ministro competente, ad effettuare variazioni compensative nell'ambito dell'intero stato di previsione, sia pure con esclusione delle autorizzazioni di spesa di natura obbligatoria, delle spese in annualità e a pagamento differito e di quelle direttamente regolate con legge (comma 19 dell'articolo 22 della legge 24 dicembre 2007, n. 245, legge di bilancio per il 2008).

⁽¹⁰³⁾ Si veda, in particolare, l'allegato 3 della circolare del Ministro dell'economia e delle finanze n. 21 del 5 giugno 2007.

⁽¹⁰⁴⁾ Nel bilancio di previsione per il 2008, la ripartizione per funzioni-obiettivo è data a livello di capitoli. Nell'allegato recante la ripartizione per capitoli è indicato, con riferimento allo stanziamento di ciascun capitolo, la quota riconducibile alle singole missioni interessate.

⁽¹⁰⁵⁾ Su nove macroaggregati, tre (trattamenti di quiescenza integrativi e sostitutivi, altre spese in conto capitale e oneri comuni di conto capitale) hanno un'incidenza pressoché irrilevante. In particolare, il macroaggregato «trattamenti di quiescenza integrativi e sostitutivi» non presenta stanziamenti di bilancio e non si comprende perché debba essere mantenuto nella classificazione; anche il macroaggregato «altre spese in conto capitale» ha stanziamenti per un valore complessivo pari ad appena 122,1 milioni di euro. Considerazioni analoghe valgono anche per il macroaggregato «oneri comuni di conto capitale», in particolare a seguito della soppressione dei fondi comuni per gli investimenti disposta dalla legge finanziaria per il 2008.

⁽¹⁰⁶⁾ Comma 4 dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 279 del 1997.

⁽¹⁰⁷⁾ Come si osserva nel rapporto del Fondo monetario internazionale, «a causa della complessità dell'allocazione dei costi indiretti, è ragionevole che nei primi anni di un sistema di bilancio per programmi si abbiano in ciascun ministero programmi «amministrativi» che coprano i costi generali (come i servizi a supporto di tutto il ministero), nonostante che tali programmi violino il principio secondo cui i programmi dovrebbero essere basati sui risultati e sui prodotti. L'obiettivo dovrebbe comunque essere quello di ridurre gradualmente e alla fine eliminare tali programmi, nella misura in cui migliora la capacità del sistema contabile di attribuire i costi indiretti ai programmi» (International Monetary Fund, *Italy: Budget System Reforms*, cit., p. 21).

⁽¹⁰⁸⁾ Ragioneria generale dello Stato, *Nota introduttiva alla lettura del bilancio dello Stato per missioni e programmi*, ottobre 2007, p. 21

⁽¹⁰⁹⁾ Il punto è stato evidenziato anche nell'audizione della commissione tecnica per la finanza pubblica di fronte alle Commissioni riunite 5ª Senato e V Camera del 9 ottobre 2007, laddove si rileva che la più importante criticità della riclassificazione del bilancio «è la non perfetta coincidenza tra la nuova struttura del bilancio e la struttura dell'organizzazione amministrativa».

⁽¹¹⁰⁾ In questo senso già si esprimeva il rapporto del Fondo monetario internazionale, nel quale, per un verso, si notava che «i programmi non dovrebbero generalmente attraversare i confini di

competenza dei ministeri» e, per l'altro, si sottolineava che «a seguito dell'introduzione dei programmi, le strutture organizzative dei ministeri dovrebbero essere riviste, per renderle più orientate verso i risultati a più strettamente in linea con la struttura dei programmi»; questo d'altra parte deve essere il risultato di uno specifico impegno, successivo alla definizione della nuova classificazione del bilancio, perché «è generalmente un errore basare la struttura dei programmi sulle strutture organizzative preesistenti, dal momento che queste sono spesso definite intorno alle procedure e alle funzioni e non agli obiettivi dei programmi» (International Monetary Fund, *Italy: Budget System Reforms*, cit., p. 20). Anche le considerazioni svolte nella citata audizione della commissione tecnica per la finanza pubblica del 9 ottobre 2007, nell'evidenziare il fatto che «i programmi chiamano in causa molti centri di responsabilità», segnalavano che «ci deve essere un processo di convergenza dell'organizzazione amministrativa verso l'intelaiatura decisionale, esecutiva e valutativa della spesa pubblica».

⁽¹¹¹⁾ Questo profilo è colto in modo assai chiaro dalla commissione tecnica per la finanza pubblica con specifico riferimento ai cinque ministeri per i quali è stato avviato il programma di revisione della spesa: «All'interno dei singoli ministeri, invece, la condivisione di un medesimo programma tra i diversi centri di responsabilità è situazione piuttosto diffusa, in maniera particolare nel caso del Ministero della pubblica istruzione e in quello delle infrastrutture. La compresenza di più centri di responsabilità sulla gestione di uno stesso programma costituisce in prima battuta condizione non ottimale per la responsabilizzazione e trasparenza nell'utilizzo delle risorse. L'imputabilità di un determinato programma ad un unico centro di responsabilità consentirebbe infatti di evitare duplicazioni di attività, e quindi inefficienze nell'espletamento delle stesse, e garantirebbe una chiara attribuzione di responsabilità nella gestione» (Ministero dell'economia e delle finanze – Commissione tecnica per la finanza pubblica, *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, cit., p. 15).

⁽¹¹²⁾ Ministero dell'economia e delle finanze – Commissione tecnica per la finanza pubblica, *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, cit., p. 16.

⁽¹¹³⁾ International Monetary Fund, *Italy: Budget System Reforms*, cit., p. 11: «mandatory spending ..., i.e. spending that cannot be eluded or postponed, assigned to specific chapters, by ministry».

⁽¹¹⁴⁾ Ragioneria generale dello Stato, *Nota introduttiva alla lettura del bilancio dello Stato per missioni e programmi*, cit., p. 33

⁽¹¹⁵⁾ Una tavola di raccordo tra la classificazione economica 1999 e la classificazione economica 2000 è stata inserita nel disegno di legge di bilancio per il 2000 (A.S. 4237, pp. 11-12).

⁽¹¹⁶⁾ Più precisamente gli oneri inderogabili rappresentavano, nel disegno di legge di bilancio a legislazione vigente per il 1999, quasi il totale degli stanziamenti relativi a redditi da lavoro dipendente (96,74 per cento del totale) – nell'ambito dei quali sono state incluse le due precedenti categorie personale in servizio e personale in quiescenza – e di quelli relativi a spese per interessi (99,79 per cento). Costituivano una parte limitata, ma non trascurabile della spesa per acquisti di beni e servizi, approssimativamente equivalente, secondo la nuova terminologia, alla spesa per consumi intermedi (15,27 per cento) e una parte decisamente rilevante dei trasferimenti correnti (59,09 per cento). Nell'ambito della spesa corrente, infine, erano qualificati pressoché interamente come oneri inderogabili gli stanziamenti per «poste correttive e compensative» (98,81 per cento) e quelli per «somme non attribuibili», che nella nuova classificazione corrispondono approssimativamente alle «altre uscite correnti» (93,21 per cento). Relativamente alla spesa di conto capitale, mentre risultava trascurabile la quota degli oneri inderogabili sugli investimenti fissi lordi (2,32 per cento), assai più significativa, seppure sempre minoritaria, era la quota sui contributi agli investimenti (38,05 per cento) e sugli altri trasferimenti in conto capitale (32,13 per cento), assimilabili approssimativamente, nella classificazione precedente, alla categoria «somme non attribuibili».

⁽¹¹⁷⁾ Gli stati di previsione del Ministero delle politiche agricole e del Ministero dei trasporti presentano una significativa prevalenza delle spese predeterminate per legge (il 61,95 per cento degli stanziamenti totali nel caso delle politiche agricole e il 58,71 per cento del totale nel caso dei trasporti), mentre lo stato di previsione del Ministero della solidarietà sociale è costituito per la massima parte di stanziamenti qualificati come oneri inderogabili (88,49 per cento del totale). In

tutti gli stati di previsione considerati gli stanziamenti relativi a spese discrezionali rappresentano una quota modesta; anche se, rispetto alla media del bilancio dello Stato, nella quale l'incidenza delle spese discrezionali ammonta al 7,21 per cento delle spese finali (al lordo delle regolazioni contabili e debitorie), il valore percentuale delle spese discrezionali nello stato di previsione delle politiche agricole risulta superiore (9,07 per cento), mentre nello stato di previsione dei trasporti e in quello della solidarietà sociale risulta inferiore (rispettivamente 3,84 per cento e 0,11 per cento del totale degli stanziamenti).

⁽¹¹⁸⁾ Il prospetto è intitolato: «Analisi degli stanziamenti ai fini della compensazione delle variazioni in aumento derivanti da emendamenti al disegno di legge di bilancio».