

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA
XIII LEGISLATURA

IL CONTROLLO DELLA SPESA NELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE: STRUMENTI E PROCEDURE

(Atti del convegno di Palermo 10 - 11 Ottobre 2003)

A CURA

*DELL'UFFICIO BILANCIO, FONDI COMUNITARI
ED EXTRAREGIONALI
DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA*

3

QUADERNI

DEL SERVIZIO STUDI
LEGISLATIVI
DELL'ARS

NUOVA SERIE

2005

ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA
XIII LEGISLATURA

3

QUADERNI

DEL SERVIZIO
STUDI LEGISLATIVI DELL'ARS
NUOVA SERIE

2005

**IL CONTROLLO DELLA SPESA
NELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE:
STRUMENTI E PROCEDURE
(Atti del convegno di Palermo
10-11 Ottobre 2003)**

a cura dell'Ufficio Bilancio, Fondi comunitari
ed extraregionali dell'Assemblea Regionale Siciliana

3

QUADERNI DEL SERVIZIO
STUDI LEGISLATIVI DELL'A.R.S.

- NUOVA SERIE -

2005

«Le condizioni della finanza pubblica hanno reso necessaria fin dagli anni '80 la partecipazione delle Assemblee legislative alla formazione delle decisioni proposte dagli Esecutivi su tale materia.

In tal senso la Camera ed il Senato della Repubblica hanno sviluppato esperienze estremamente interessanti che certamente richiedono verifiche, confronti ed aggiustamenti.

L'Assemblea Regionale Siciliana, nel momento in cui intende occuparsi in modo nuovo dell'intera problematica della spesa pubblica, ha voluto fornire un'occasione di confronto tra coloro che hanno operato in questo settore in Italia, al fine anche di trarre indicazioni e prospettive per lo svolgimento di tale attività in collegamento con le esigenze della società siciliana».

INDICE

INDIRIZZO DI SALUTO

Guido Lo Porto Presidente dell'Assemblea regionale siciliana	pag. 11
---	---------

RELAZIONI

Gianliborio Mazzola L'Ufficio di Bilancio: organo tecnico al servizio della qualità della legislazione	» 21
Paolo De Ioanna Profili costituzionali e regolamentari nella verifica della quantificazione delle leggi di spesa	» 27
Italo Scotti I servizi di Bilancio di Camera e Senato. Esperienze a confronto	» 51
Paolo Intreccialagli I profili del controllo di bilancio presso gli enti sub-statali	» 63
Piero Giarda La finanza pubblica nel nuovo assetto del Titolo V della Costituzione. Vincoli comunitari e nazionali	» 69
Giovanni Pitruzzella Proposte di modifiche allo Statuto siciliano e nuove istituzioni per il controllo parlamentare delle entrate e della spesa regionale	» 87
Maurizio Graffeo Il controllo di gestione della Corte dei Conti presso la Regione siciliana e nuovi rapporti con le Assemblee legislative ..	» 95

Antonino Giuffrida Il Servizio di Bilancio nell'ambito della ristrutturazione degli Uffici dell'ARS	»	111
Guido Lo Porto Crisi del potere normativo dei Parlamenti e sviluppo dell'attività di controllo sulla spesa	»	115
Giuseppe Vegas Controllo della spesa pubblica e previsioni economico-finanziarie	»	119

COMUNICAZIONI

Alessandro Pagano L'esperienza di una Regione a statuto speciale: situazione e prospettive istituzionali della finanza regionale siciliana	»	133
--	---	-----

INDIRIZZO DI SALUTO

GUIDO LO PORTO

Presidente dell'Assemblea regionale siciliana

Desidero innanzitutto porgere il più cordiale benvenuto a tutti gli illustri studiosi e ai gentili ospiti che partecipano a questo convegno che l'Assemblea regionale siciliana ha voluto organizzare. Esso tocca un tema di grande attualità per l'Italia e per la Sicilia. Sono presenti personalità del mondo della cultura, delle scienze e delle istituzioni la cui importanza e autorevolezza è nota a tutti.

Subito dopo la mia introduzione e un breve intervento del dottor Mazzola, direttore incaricato del Servizio Bilancio, interverranno – come prevede il programma – il prof. Paolo De Joanna, il dr. Italo Scotti, il dr. Paolo Intreccialagli, il prof. Pietro Giarda. Speriamo possa partecipare anche l'Assessore regionale per il Bilancio, onorevole Pagano, che ha assicurato la sua presenza.

Non è per caso che abbiamo ritenuto di impegnare tali studiosi e politici e non è per puro caso che abbiamo scelto questo tema. È una scelta che deriva se non esattamente da una valutazione che abbiamo fatto come istituzione parlamentare, quanto meno da un retroscena, noto soltanto agli addetti ai lavori, e che sto per rivelarvi. Ho cioè tentato di introdurre, in occasione della riforma del Regolamento di questo Parlamento siciliano – che abbiamo approvato definitivamente tre giorni fa –, una norma che istituisse l'Ufficio del Bilancio anche in questo nostro Parlamento. La mia lunga esperienza parlamentare alla Camera dei deputati mi induce a ritenere utile, anche nel

contesto dei lavori parlamentari di Sala d'Ercole, un tale Ufficio. Ma come tutte le novità, anche questa ha destato preoccupazioni. Ci siamo sforzati di spiegare che l'Ufficio di bilancio presente nei Parlamenti è destinato al controllo della spesa ed è preposto a regolare dal punto di vista finanziario, in un certo momento dell'anno politico di una istituzione parlamentare, quello dell'approvazione della manovra di bilancio, la sua complessa attività.

Ritenevo, pertanto, che inserire l'Ufficio di Bilancio, nel nostro Regolamento, potesse essere utile; ma non avevo anche previsto, purtroppo, che ciò potesse suscitare nel campo parlamentare propriamente detto, nella politica propriamente detta, la preoccupazione che fosse un organo destinato a togliere potere, anziché darne di più, ai parlamentari, ai politici, alla politica *tout court* o, se preferite, ai partiti.

Continuo a rimanere dell'avviso che l'istituzione di un tale organo sia necessaria alla nostra Assemblea regionale; continuo a credere che abbiamo perduto un'occasione per adeguare il nostro Regolamento a quello di tutti i grandi Parlamenti europei. Probabilmente non mancherà l'occasione per riparlarne, per riproporla, ma pur di andare avanti in campi assai delicati, assai importanti che necessitavano di pronta approvazione, pur di andare avanti con la riforma del Regolamento, ho preferito accantonare questo argomento per evitare un voto finale sicuramente non favorevole.

Non rinuncio alla tentazione di parlarne, di farne oggetto di un dibattito di un livello il più alto possibile, sia per arricchire le mie conoscenze di tipo scientifico, sia soprattutto per rendere sempre più attuale ed efficace il settore del controllo della spesa, che è diventato fondamentale nelle Assemblee legislative, soprattutto in relazione ad un fenomeno che avvertiamo concreto ed assolutamente attuale.

È un processo storico che abbiamo di fronte ai nostri occhi, del quale probabilmente la politica non si rende sufficientemente conto, presa peraltro com'è da questioni di

quotidianità impellenti e certe volte prevalenti nell'ambito di una valutazione politica complessiva.

Il fenomeno è quello di una perdita sempre maggiore del carattere legislativo dei parlamenti moderni, pur essendo, peraltro, la competenza legislativa nella logica dottrina la funzione classica di un parlamento; ma questa funzione perde sempre più valore, viene sempre più sacrificata a funzioni diverse, arrivando persino al caso, che tutti possiamo vedere, del Parlamento europeo. Quest'ultimo è senz'altro un parlamento ultra moderno per un'area geografica avanzatissima, quale è l'Europa: ebbene, il Parlamento europeo non svolge una funzione legislativa, ma svolge tuttavia una grande funzione di indirizzo del bilancio e della politica della spesa.

Ed allora, proprio perché questi sono fenomeni che dobbiamo sapere guardare, interpretare, analizzare e se ci è possibile indirizzare, ecco che questo convegno è estremamente importante ed attuale. Infatti, se l'attività legislativa viene sempre di più affiancata, finendo con l'essere addirittura secondaria, all'attività di controllo, ispettiva, di indirizzo del bilancio, naturalmente i Parlamenti che ritardano sulla via dell'adeguamento a tale realtà, sono Parlamenti che non vivono il loro momento, che non hanno alla fine quella funzione importantissima, che viceversa in democrazia un Parlamento deve continuare ad avere.

Questo argomento volevo offrire alla vostra riflessione, al di là del ritualismo dei saluti che esprimo con grande sincerità, con grande cordialità anche in ricordo di alcune mie frequentazioni alla Camera dei Deputati, per esempio con il professore Giarda che è indubbiamente un grande tecnico nell'ambito della politica di bilancio. Lo ricordo quando ricopriva la carica di sottosegretario al Ministero del Tesoro, carica che ha ricoperto per molti anni come per molti anni io ho ricoperto la carica di deputato nazionale. Ringrazio tutti gli altri relatori per la loro presenza ed auguro loro veramente il migliore dei risultati ed il migliore lavoro possibile.

Questo è un convegno assai importante, e per la valutazione che ne facciamo come Parlamento e per la valutazione che ne faccio come responsabile di questa istituzione parlamentare: avverto proprio il bisogno di capire meglio, avverto la priorità di lanciare un tema che non dobbiamo permettere venga oscurato e trascurato dalla quotidianità politica sia per distrazione sia per priorità emergenziali.

In primo luogo tale convegno si prefigge di fare una ricognizione ed una sintesi degli strumenti e delle procedure di controllo della spesa pubblica, già introdotti nell'ordinamento italiano per assicurare il raggiungimento di una condizione di equilibrio tra esigenze, spesso difficilmente conciliabili, di natura costituzionale, finanziaria, contabile, politica, economica e sociale.

In secondo luogo esso consentirà di cogliere i nessi assai stretti che collegano il versante del controllo dei conti pubblici e quello della tipologia, allocazione e sostenibilità della spesa, nell'ambito di un contesto finanziario che presenta numerosi e sempre più pervasivi vincoli di ordine giuridico interno ed europeo.

In terzo luogo, e per ultimo, permetterà di trarre utili spunti ed indicazioni sul potenziamento dei Servizi di bilancio e di controllo finanziario esistenti presso le Camere – di cui è auspicabile l'introduzione anche in Sicilia, come nelle altre Regioni – alla luce della necessità di un pieno rispetto del patto di stabilità introdotto nel 1998 con la legge 448, e dell'esercizio delle accresciute attribuzioni in materia legislativa assegnate in base alle nuove disposizioni del Titolo V della parte II della Costituzione, nonché delle auspiccate riforme degli Statuti che peraltro sono in corso. C'è un grande fermento in tale direzione e la Calabria è la prima regione ad avere allestito la riforma del proprio ordinamento regionale, e noi in Sicilia stiamo allestendo un nuovo testo che spero tenga altamente presenti questi concetti.

Lasciando agli interventi dei qualificatissimi studiosi che si succederanno oggi e domani il compito di approfondi-

dire le varie tematiche riguardanti il piano tecnico del controllo della spesa da parte delle Assemblee legislative, vorrei limitarmi ad alcune brevi considerazioni di ordine generale.

Le economie occidentali stanno attraversando, come tutti sappiamo, una delicata fase congiunturale caratterizzata da stagnazione, da una bassa domanda interna ed internazionale. La globalizzazione che tanto prepotentemente si sta affermando in questi anni, sta facendo emergere – come ha lucidamente osservato il Nobel per l'Economia Joseph Stiglitz – alcune contraddizioni di fondo che attengono alla natura semi spontanea ed impetuosa del fenomeno stesso. Ci confrontiamo con l'espansione galoppante del prodotto interno di numerosi Paesi emergenti, in specie del Sudest asiatico, con una competitività dei prezzi dei beni di consumo prodotti ed esportati nei Paesi occidentali spesso invincibile; ma al cui fondo non vi è una parallela affermazione, basata sui presupposti costituzionali, dei diritti civili e della spesa sociale e una conseguente adeguata attivazione delle politiche di welfare nei confronti dei lavoratori e degli altri cittadini.

La ragione è del tutto evidente, non devo spiegarla a questo uditorio così qualificato, ma è un fenomeno che è dietro la porta, come tutti sappiamo, pensiamo alla Cina. Nei Paesi occidentali, di contro, la rigidità dei vincoli alle politiche economiche, ispirata all'affermazione delle teorie monetariste di Milton Friedman ed a quelle della scuola americana di Public Choice, rende sempre meno evidente l'effetto leva della spesa pubblica per la stimolazione degli investimenti privati e per l'aumento della domanda aggregata in omaggio a bilanci in pareggio, bassa inflazione, riduzione della pressione fiscale.

Nell'ambito dell'Unione europea, peraltro, i vincoli introdotti con riferimento all'equilibrio dei conti pubblici degli Stati aderenti al Trattato di Maastricht hanno consentito di agevolare l'introduzione della moneta unica in un regime di bassa inflazione, vigilato con piena discreziona-

lità dalla Banca Centrale Europea. Tuttavia la necessità di tener fede ad una contabilità nazionale virtuosa, funzionale ai parametri del Patto di stabilità e crescita, ha fatto emergere contraddizioni e limiti cui sarà difficile porre riparo. A meno che non ci sia una rimeditazione della necessità di espansione della spesa pubblica, al fine di assicurare una ripresa solida e duratura dell'economia dei Paesi più importanti, tra cui Germania e Francia, oggi imbarazzati sostenitori di un allentamento del rapporto deficit-PIL fortemente voluto pochi anni prima. È un rapporto che hanno imposto all'intera Europa, un rapporto che soprattutto è stato imposto all'Italia, magari nel tentativo di metterci in difficoltà, e che oggi richiede una revisione secondo le condizioni socio-economiche in cui versano le rispettive grandi nazioni europee di Francia e di Germania.

Il recente fallimento della conferenza della WTO a Cancun evidenzia ancora di più la necessità di una concertazione internazionale degli interventi di politica economica degli Stati partecipanti all'economia globalizzata, al fine di evitare il ripetersi di crisi finanziarie regionali con effetti globali e di promuovere una stabilità persistente dei mercati. Tutto ciò considerato, senza ovviamente pretendere di approfondire ulteriormente un tema così vasto, vorrei sottolineare la stretta connessione tra andamento insoddisfacente delle economie occidentali, e di quelle europee in particolare, e l'adozione di politiche monetarie fortemente deflazionistiche e per taluni versi tendenzialmente recessive, almeno in presenza di un ciclo economico internazionale non espansivo.

Se mi è consentito, mi sentirei di affermare di non essere del tutto convinto dell'opportunità di affidare ad una visione prevalentemente monetarista le sorti della pace sociale, della coesione tra gli Stati membri dell'Unione europea che attraversa una delicata fase di apertura ad altri dieci paesi. Sarei tentato di suggerire l'avvio di una riconsiderazione delle ricette di espansio-

ne delle economie in funzione anticiclica, argomento che so bene non essere di moda, ma che per quanto riguarda le nostre condizioni, soprattutto della Sicilia, non ha mai perso la sua fatale attualità, rispolverando magari misurate politiche di *deficit spending*, sia pure entro un quadro di bassa inflazione regolata dalla Banca Centrale Europea.

Insomma, se alla base di ogni monitoraggio della spesa pubblica, di ogni valutazione *ex ante* della congruità della copertura finanziaria di una legge di spesa vi è, oltre alla correttezza della contabilità pubblica, e dei metodi di calcolo che ad essa si accompagnano, la certezza di risorse disponibili appostate nei bilanci pubblici, ritengo opportuno ed utile che ciascuna Assemblea parlamentare possa attendere al proprio compito legislativo confidando sulla disponibilità di risorse reali e sufficienti a raggiungere gli obiettivi individuati e sperati.

In altre parole, credo che l'accento vada posto, oggi più che mai, sulle precondizioni di una regolazione delle politiche pubbliche, ivi comprese quelle di bilancio che sono assicurate dalla certezza delle risorse finanziarie da impiegare. Sarà quindi compito delle Assemblee parlamentari attivare le procedure più idonee a rendere trasparente l'impiego di tali risorse.

Il nodo da sciogliere, in conclusione, è rappresentato dalla effettiva disponibilità di risorse prima ancora che dalla loro allocazione e iscrizione nei bilanci pubblici e nelle leggi di spesa, seppure teoricamente corretta.

Ancora una volta è la classe politica che deve dimostrare, nell'ambito della comunità internazionale, e per quanto ci riguarda in ambito europeo, nazionale e regionale, di possedere una visione strategica e lungimirante contribuendo a liberare tutte le risorse disponibili per massimizzare l'impiego dei fattori essenziali alla soddisfacente funzionalità del quadro macroeconomico.

Con questi auspici, attendo con grande interesse il dibattito che ritengo sarà alimentato dalle interessantissimi-

me relazioni annunciate nel programma e sono pronto a cogliere, insieme a tutti i colleghi dell'Assemblea regionale siciliana, le utili indicazioni che da esse perverranno per un completamento delle riforme statutarie e regolamentari che in questi mesi stiamo portando avanti.

INTERVENTI

GIANLIBORIO MAZZOLA

Direttore incaricato del Servizio Bilancio fondi comunitari
ed extraregionali dell'Assemblea regionale siciliana

L'UFFICIO DI BILANCIO: ORGANO TECNICO AL SERVIZIO DELLA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE

Per quasi tutto il XX secolo è stata l'opinione prevalente che la funzione essenziale dei Parlamenti fosse quella legislativa. Per la verità diversi studiosi del secolo precedente accanto ad essa ne individuavano altre – quelle di controllo, pedagogica informativa – ed avevano notato come la funzione considerata principale cambiasse secondo i tempi. In effetti, nel corso del '900 si è avuto il caso di un Parlamento quasi del tutto privo di funzione legislativa, quello europeo, che ha così sviluppato altre funzioni, tra cui quella particolarmente importante del controllo sul bilancio. Si tratta di una funzione che, pur essendo quella intorno alla quale sono nati i Parlamenti, tende oggi ad essere sottovalutata nei Parlamenti nazionali.

Oggi il modello del Parlamento come unico ed assoluto legislatore non è più proponibile, tanto che si parla di “crisi della funzione legislativa” nel senso che tale funzione non sarebbe più essenziale per la definizione di “parlamento” (in questo senso va anche una recente pronuncia della Corte di Giustizia europea). Si sono, infatti, moltiplicati i centri di produzione normativa sia all'esterno degli Stati – valga per tutti il soggetto Unione Europea – che al

loro interno: regioni, comunità autonome. Tutto ciò ha portato a dare una particolare importanza alla qualità del prodotto legislativo dei Parlamenti, con una necessaria modifica dei regolamenti parlamentari incentrata sull'istruttoria legislativa. In tale fase le Camere verificano i dati forniti dal Governo a supporto dei suoi disegni di legge ed esercitano dunque un controllo sull'attività di indirizzo politico dell'Esecutivo: servono a questi organi interni alle strutture parlamentari quali il Comitato per la legislazione, il Servizio di bilancio, quello per il *drafting*, istituiti presso il Parlamento nazionale sin dalla fine degli anni '90.

Tra gli enti che hanno acquistato potere legislativo a scapito dello Stato e dunque del Parlamento nazionale, ci sono le Regioni, che, in seguito alla modifica del titolo V della Costituzione, sono diventate i veri legislatori principali, naturalmente nel rispetto dei loro limiti territoriali. Tranne, infatti, che per le materie espressamente e tassativamente elencate dall'art. 117 comma 2 della Costituzione, per le quali la competenza spetta esclusivamente allo Stato, in tutte le altre materie la competenza spetta alle Regioni.

Sulle Assemblee regionali si è dunque scaricata l'intera responsabilità dell'innovazione legislativa, e pertanto si pone anche a livello regionale il problema di innalzare la qualità del prodotto legislativo attraverso il potenziamento della fase dell'istruttoria legislativa. È in questa fase che si può infatti valutare l'opportunità dell'iniziativa legislativa, la sua congruenza con gli obiettivi individuati, la qualità, anche lessicale, del testo, il rispetto della normativa comunitaria nonché di quella di bilancio. È un importante momento di controllo che acquista ancora più valore se si considera che l'iniziativa legislativa governativa è senz'altro quella principale, soprattutto in seguito all'elezione diretta del Presidente della Regione, che lo ha reso il vero "dominus" delle politiche regionali.

Il controllo sulla qualità delle leggi diventa, allora, un'occasione di controllo sull'attività d'indirizzo politico del Governo che si realizza tramite i disegni di legge. Si

tratta di controllo ben più penetrante di quello che si svolge tramite i tradizionali atti ispettivi. Esso rappresenta, a livello parlamentare, il passaggio dal controllo di legittimità sui singoli atti a quello di “gestione” sull’intera attività. Naturalmente tale controllo dovrà essere esercitato non solo a monte, cioè sulla fase della produzione legislativa, per garantire un prodotto di qualità, ma anche a valle, cioè su quella dell’attuazione della legge. In questa fase bisognerà verificare se sono stati raggiunti gli obiettivi sperati e, in caso negativo, analizzare i motivi dell’insuccesso ed intervenire per apportare i necessari correttivi.

Se per il controllo a valle si profilano varie soluzioni (dalla relazione sullo stato di attuazione, alle clausole di valutazione da inserire nelle singole leggi), per quanto riguarda il controllo a monte è essenziale dotare le Assemblee regionali di strutture tecniche interne, con competenze multidisciplinari e con funzioni di supporto e di assistenza alle attività di controllo dell’Assemblea e delle Commissioni: l’Ufficio di bilancio è una di queste strutture. È evidente la necessità, da tutti riconosciuta, che questi siano organi “tecnici”, e non politici, poiché è proprio la loro natura tecnica che può dare garanzie di imparzialità nello svolgimento di funzioni di controllo che possono incidere sul procedimento legislativo.

Nella proposta di modifica al Regolamento interno dell’Assemblea si era inizialmente prevista la costituzione di un organismo tecnico sul modello di quelli operanti presso la Camera ed il Senato. Si è così cercato di completare quel disegno di una maggiore responsabilizzazione del legislatore, introdotto con le norme di legge che hanno previsto le “relazioni tecniche” sia a livello statale – l’art. 7 della legge 362/1998 – che a livello regionale – per la nostra Regione, l’art. 63 della legge regionale 10/1999 –; ricordo, inoltre, che l’obbligo della relazione tecnica è stato previsto anche nella proposta di modifica regolamentare suddetta.

In Commissione Regolamento si è svolto un approfondito dibattito tra le forze politiche di maggioranza e di oppo-

sizione presenti, che ha messo in luce alcune questioni relative a questa nuova struttura. Innanzi tutto si è discusso sulle funzioni e sulla composizione dell'Ufficio bilancio, e sulla relazione tra questi due aspetti. È stato osservato che un organo "tecnico", formato cioè di funzionari, non potrebbe sindacare e quindi condizionare lo svolgimento dell'attività legislativa, perché ciò costituirebbe violazione di un diritto costituzionalmente riconosciuto ai Deputati. A ciò si è opposto che l'Ufficio di bilancio, come quelli già esistenti presso la Camera ed il Senato, è chiamato a svolgere funzioni di supporto e consulenza dell'organo politico, per consentire a quest'ultimo una consapevole e responsabile decisione in ordine all'ammissibilità dei testi proposti. Nessuna usurpazione, si è dunque sostenuto, da parte di un organo non politico di una decisione che resta comunque in capo al Presidente dell'Assemblea e alla Commissione. La composizione "tecnica" di quest'Ufficio sarebbe, allora, funzionale alla necessità che le sue delicate funzioni vengano svolte con imparzialità.

L'altra obiezione avanzata è stata relativa alla collocazione di tale Ufficio, e cioè se dovesse figurare anche nel Regolamento interno dell'Assemblea e non soltanto in quello dei Servizi e degli Uffici. Anche su questo aspetto si sono confrontate tesi diverse: da una parte quella di chi sostiene la necessità che a tale Ufficio vengano dati una rilevanza ed un "peso" adeguati alle sue funzioni, attraverso la sua previsione nel Regolamento interno dell'Assemblea e, addirittura, anche nello Statuto (così come previsto nella proposta di modifica dello Statuto siciliano attualmente all'esame della Commissione Statuto). Dall'altra, quella di chi sostiene, invece, che trattandosi di un organo tecnico, esso dovrebbe trovare posto soltanto nel Regolamento relativo agli Uffici ed ai Servizi dell'Assemblea, e non invece nel Regolamento interno che disciplina il funzionamento dell'Organo legislativo. Questa sembra essere la tesi che, in questa fase, l'Assemblea ha accolto.

Altre questioni sono state poi sollevate in Commissione Regolamento e tra queste una ancora relativa ai compiti

di tale Ufficio. Ci si è chiesti se esso dovrebbe limitarsi ad una verifica delle relazioni tecniche predisposte dal Governo oppure se potrebbe elaborarne di proprie in autonomia; in quest'ultimo caso si porrebbe il problema del modo in cui l'Ufficio bilancio dovrebbe acquisire le informazioni necessarie nonché quello sulle modalità di predisposizione dei pareri. In tal senso ci si è chiesti se tale Ufficio dovrebbe essere del tutto, "interno" all'Assemblea, con la possibilità di apporti esterni da parte di tecnici qualificati (magistrati della Corte dei Conti, professori universitari), o se invece lo si dovrebbe dotare di una maggiore autonomia.

Altre questioni poste sono quelle relative al valore da attribuire ai pareri elaborati dall'Ufficio di bilancio, se cioè essi debbano considerarsi vincolanti o semplicemente cognitivi ai fini delle decisioni che verranno assunte dall'organo politico, nonché quella dei rapporti che intercorreranno tra Ufficio di bilancio e Commissione Bilancio.

In conclusione, mi sia consentito un riferimento al tentativo di razionalizzare i lavori parlamentari attraverso la regolamentazione del diritto di emendamento prevista nella modifica al Regolamento interno recentemente approvata dall'Assemblea. Si tratta della norma per la quale gli emendamenti non possono essere presentati in Aula se non dal Governo, dalla Commissione o da un Presidente di Gruppo, a meno che non si tratti di emendamenti già presentati e ritenuti ammissibili in Commissione ovvero con questi strettamente connessi secondo l'insindacabile giudizio del Presidente.

Su tutti questi problemi, qui soltanto accennati, gli autorevoli relatori, anche in forza della loro personale esperienza, forniranno sicuramente un importante contributo di chiarezza. Speriamo che questo convegno possa costituire un significativo momento di confronto anche sulle esperienze realizzate all'interno della Camera e del Senato, affinché l'Assemblea Regionale siciliana, sulla base delle esperienze altrui, possa realizzare la migliore struttura possibile.

PAOLO DE IOANNA

Consigliere di Stato

**PROFILI COSTITUZIONALI E REGOLAMENTARI
NELLA VERIFICA DELLA QUANTIFICAZIONE
DELLE LEGGI DI SPESA**

1. Una premessa di metodo: la funzione della comunicazione linguistica come base della democrazia dei moderni

Lasciatemi dare avvio alla mia esposizione con un ricordo personale che ha a che fare col tema dei nostri lavori.

I miei interessi sul bilancio e sulla finanza pubblica iniziano circa trent'anni fa. Maurice Duverger, che considero un punto di riferimento intellettuale all'avvio delle mie riflessioni su questi temi, in un seminario, a Parigi, alla Scuola superiore di scienze sociali, sul Parlamento e lo sviluppo della democrazia, (siamo alla fine degli anni '70), cominciava la sua leçon ricordando che il Parlamento dei Normanni in Sicilia è il più antico Parlamento europeo: ricordava anche un passo dell'età di Pericle che fondamentalmente diceva presso a poco così: i barbari sono coloro che decidono senza linguaggio o senza discutere. Naturalmente i grecisti ed i filologi possono approfondire questo punto: però, osservava Duverger, in questo passo c'è già tutto il senso della nascita della democrazia; non è un caso che la democrazia nasce a qualche centinaio di

chilometri, ad oriente da qui, in Grecia, e che essa si costituisce con l'idea che uomini liberi decidono attraverso il dialogo, la discussione, la comunicazione verbale.

Questo ricordo rinvia subito ad una questione profonda delle teorie e delle tecniche di analisi del linguaggio: il linguaggio come struttura portante della integrazione sociale e della comunicazione democratica; questa premessa mi consente di toccare subito la prima questione che pongo all'attenzione di chi mi ascolta, questione che è poi l'oggetto principale del nostro incontro: il problema della valutazione degli effetti dei testi normativi, in termini di ricadute dirette sugli equilibri finanziari dei bilanci pubblici, a cominciare da quello dello Stato, e sui comportamenti economici degli operatori. Si tratta di una questione teorico-pratica molto dibattuta in questo momento, in Europa, in tutti i luoghi nei quali si discute, ci si interroga su quali sono le caratteristiche di una democrazia, di una *governance* democratica. Uso il termine *governance* come lo usano gli anglosassoni: la *governance* va bene per le società per azioni, va bene per qualsiasi forma associata che deve decidere qualcosa, ma nel caso della democrazia la *governance* deve avere una sua caratterizzazione profonda di integrazione, pratica e simbolica, degli interessi espressi dai soggetti politici che operano nelle istituzioni. Ecco la funzione cruciale del linguaggio.

2. Valutazione delle politiche pubbliche e quantificazione degli effetti finanziati dei testi normativi

Il problema della valutazione degli effetti dei testi normativi – siano essi leggi, decreti-legge, decreti delegati, regolamenti – sui comportamenti dei cittadini, degli imprenditori, su quella che gli economisti definiscono la scheda di consumo, di risparmio, di investimento, è cruciale per cominciare a capire quali sono gli obiettivi di una determinata politica pubblica. La nostra scheda, di consumo, di risparmio, di investimento cambia naturalmente

sulla base di tanti elementi; ma cambia anche e soprattutto sulla base delle scelte che fa il legislatore; sulla base degli scenari che il vincolo normativo disegna per il nostro futuro. Oggi, ad esempio, si riparla di riforma pensionistica e, quali che siano le nostre opinioni personali, non c'è dubbio che tale riforma incide alla radice sulle nostre aspettative. Il tassista che ieri mi ha portato all'aeroporto di Roma mi diceva che se cambia il sistema pensionistico, lui riteneva di aver sbagliato tutto dal punto di vista dei suoi programmi di risparmio degli ultimi trent'anni. Voglio dire, cioè, che le scelte del legislatore modificano in profondità le nostre aspettative; ce lo insegnano gli economisti e la *Public choice*, la scuola di scelte pubbliche che il presidente Lo Porto ha citato, ha proiettato luci molto interessanti sui rapporti tra stimoli economici, incentivi e comportamenti degli organi politici. Questa stessa scuola, quali che siano poi gli orientamenti e le valutazioni che di essa possiamo dare, però coincide in questo anche con altre scuole di pensiero su un punto importante: l'importanza della valutazione della performance economico-istituzionale di un sistema economico. Oggi si parla molto di economia in competizione, aree regionali in competizione, conta la flessibilità, conta la capacità imprenditoriale, contano i capitali, ma sono tutti d'accordo nel dire che conta molto la qualità delle istituzioni.

Ma la qualità delle istituzioni – e qui veniamo al punto cruciale del rapporto tra analisi tecnica e scelta politica, tra elaborazione scientifica, opzioni tecniche e scelta politica – non è funzione solo della mera capacità decisionale; non basta decidere presto e in fretta: la qualità delle istituzioni è funzione, ce lo insegna proprio la *governance* democratica, della trasparenza, della controllabilità, del fatto che si usano metodi controllabili, del fatto che i rappresentanti dei cittadini, e gli stessi cittadini, possono comunicare attraverso la discussione dialogica, che naturalmente deve poi portare ad una decisione; essi devono comprendere a fondo il senso e le ragioni che sono alla

base della decisione. Pertanto, ogni decisione politico legislativa reca in se un nesso, deve sciogliere un rapporto delicatissimo tra tecnica e politica.

La dottoressa Palocci, che vedo in prima fila e che saluto con piacere, sa benissimo quanto è difficile graduare gli investimenti sulla base di una scelta tecnica che renda esplicite le priorità generali legittimamente fissate dal decisore politico. E io osservo (ma non lo pongono in evidenza studiosi ben più autorevoli di me che hanno approfondito i nessi cruciali del funzionamento delle democrazie occidentali), che le modalità con le quali si scioglie questo nodo sono le stesse modalità con le quali noi connotiamo la qualità del processo democratico.

È lo stesso processo democratico che è funzione della sua capacità di rendere esplicite, ai rappresentanti dei cittadini e ai cittadini stessi, le motivazioni, scientifiche e tecniche, che sono alla base della scelta; poi si sceglie naturalmente, per il principio maggioritario, le democrazie governanti devono scegliere, ma devono scegliere attraverso un percorso.

3. La funzione dimostrativa del procedimento legislativo

Al riguardo, mi sembra torni ancora del tutto utile la posizione teorica di una importante scuola di pensiero tedesca (N. Luhmann) che pone in evidenza la funzione dimostrativa del procedimento legislativo; la legge non vale solo perché crea certezze giuridiche e crea un quadro di parità e di certezze - concetti fondanti dell'ordinamento giuridico; la legge ha anche la funzione di rendere meno incerte le nostre aspettative, di modificare la nostra scheda di consumo di investimento e di risparmio sulla base di un percorso critico-consensuale: il cambiamento delle nostre aspettative coincide con una funzione essenziale della democrazia se è il frutto di un percorso critico conoscitivo, al quale abbiamo preso parte, anche se in funzione antagonista o solo critica.

Dunque, la legge, ed in particolare il procedimento che introduce nell'ordinamento l'innovazione normativa, ha una funzione dimostrativa: nel senso che rende partecipi della innovazione gli stessi soggetti sui quali ricade il comando normativo. Se il comando normativo si modifica sulla base del leit-motif della canzoncina "Vengo anch'io. No tu no. E perché? Perché no", naturalmente c'è la decisione ma non c'è la dimostrazione. Dunque, nella legge la funzione dimostrativa sta nel chiarire, attraverso il procedimento, il nesso profondo tra il motivo per il quale si modifica il quadro normativo e quali sono le funzioni e le ragioni tecniche e i metodi: in questa ottica, controllabilità e trasparenza sono due profili cruciali del processo politico.

Dunque, il problema della quantificazione degli effetti finanziari ed economici che sono indotti da modifiche normative, primarie e secondarie, si situa in un punto cruciale del rapporto tra tecnica e scelta politica.

Questa premessa può apparire ovvia; tuttavia essa costituisce, a mio avviso, il punto di fondo, la base di ogni discorso sulle modalità, le forme organizzative e le tecniche per l'avvio di una funzione di verifica in Parlamento delle quantificazioni degli effetti associabili a testi normativi.

Tutte le analisi più recenti, anche in sede OCSE, partono esattamente da questo punto per connotare la *governance* democratica.

4. Un po' di storia

Credo possa risultare utile, in rapida sintesi, ricordare che cosa è avvenuto in Italia negli ultimi venticinque anni sul terreno delle istituzioni del bilancio dello Stato; la mia è anche una sorta di testimonianza; ho avuto il privilegio di lavorare in Senato per oltre venticinque anni e ho visto nascere i servizi del bilancio; in qualche modo, forse, ho avuto una qualche parte in questa fase costitutiva; dunque può essere utile per arrivare rapidamente ai nessi costitu-

zionali e regolamentari, svolgere alcune considerazioni. E questo non per infliggervi una ricostruzione storica, ma perché – come insegnava Mortati – la Costituzione materiale non è quella che si legge soltanto negli istituti, ma è quella che vive, è quella che concretamente si modifica sulla base delle tensioni reali, delle forze sociali e degli interessi che sono in campo. E il bilancio pubblico è un nesso cruciale del funzionamento di un sistema di democrazia rappresentativa.

Gli anni Settanta rappresentano una fase di rilevante cambiamento per la composizione della politica fiscale italiana. Il bilancio dello Stato amplia sensibilmente la sua funzione di trasferimento e redistribuzione di risorse e la asimmetria tra crescita della spesa e crescita del prelievo fiscale produce un sensibile aumento del disavanzo pubblico, sia in valore assoluto che rispetto al PIL. Si innesca un processo di ampliamento del debito pubblico, che viene assumendo dimensioni molto consistenti e la cui dinamica, soprattutto negli anni '80, sembra sfuggire al controllo del potere politico. È in questo contesto, che già nella seconda metà degli anni Settanta, riprende forza e densità il dibattito sul nesso tra fattori istituzionali e politiche di bilancio.

La mia opinione è che, in questa fase, da un lato, emerge la necessità di stabilizzare un solido, trasparente, controllabile e condiviso quadro di verifica e monitoraggio che faccia da supporto alle innovazioni legislative che il Governo intende proporre al Parlamento, sia in sede di decisione di bilancio, sia fuori di tale sede; dall'altro, si rafforzano le ragioni strutturali che sono alla base dell'esigenza di delimitare un'area normativa tipica, dentro la quale deve svilupparsi il “gioco” tra Governo e Parlamento sulle decisioni relative al bilancio pubblico.

Tale area “protetta” deve riguardare sia la latitudine delle materie e delle innovazioni ammesse, sia gli strumenti procedurali che regolano l'esame del bilancio.

Queste due questioni, ancora non risolte in modo del tutto soddisfacente nel sistema italiano, e le recenti vicende dell'esame della legge finanziaria 2004 ne sono la dimostrazione, circoscrivono un'idea ed una pratica di democrazia rappresentativa, mettendo a fuoco due specifici nessi, cruciali per valutare la qualità del processo democratico:

a) il rapporto tra tecnica e politica, cioè tra area in cui si definisce il quadro delle opzioni analitiche elaborate dalla struttura che supporta il Governo ed area delle scelte propriamente politiche;

b) le modalità con le quali il Parlamento, organo di sintesi della rappresentanza politica generale, interagisce con le scelte del Governo, controllando metodi e dati che quest'ultimo intende utilizzare.

La questione dell'emendabilità del binomio legge finanziaria – legge di bilancio ha poco senso se non viene collocata sullo sfondo di una chiara comprensione dei due nessi prima indicati.

E si tratta di due nessi che si pongono anche come punti cruciali per valutare la qualità delle istituzioni di bilancio che si intendono costruire per il nuovo soggetto politico istituzionale europeo. Ed oggi, nella presente fase storica, ogni riflessione europea sull'idea di democrazia appare cruciale per lo sviluppo della democrazia tout court.

La legge cornice sui bilanci delle regioni a statuto ordinario (legge n. 335 del 1976) e, soprattutto, la legge di riforma delle procedure di bilancio dello Stato (legge n. 468 del 1978) costituiscono i due punti di approdo più rilevanti di questa nuova ripresa di attenzione sui profili istituzionali della politica fiscale.

In particolare, proprio con la legge n. 468 del 1978, uno dei prodotti della stagione di riforme del breve periodo del cosiddetto "compromesso storico", viene introdotta la legge finanziaria accanto alla tradizionale legge di

bilancio; si amplia così l'area delle innovazioni legislative che possono essere direttamente attivate in fase di decisione del bilancio dello Stato: quindi si riapre e si rimette in moto l'equilibrio dei rapporti di potere tra Governo e Parlamento, su questo specifico terreno, così come era venuto sedimentandosi nei decenni precedenti della vita repubblicana, sulla base di una lettura piuttosto tralaticia e contabilistica dell'articolo 81 della Costituzione; come abbiamo avuto occasione di argomentare in altre sedi, appare aderente alla realtà affermare che con la riforma del bilancio del 1978 prende avvio una dinamica politico istituzionale che va spiegata nel quadro della più generale evoluzione del sistema politico italiano.

Le forze politiche sono alla ricerca di un punto di sblocco e nuova stabilizzazione del sistema, che superi la *conventio ad excludendum* (che ha segnato il sistema italiano, a livello di governo centrale fino alle elezioni politiche del 1976) e costruisca le forme ed i modi di un parlamentarismo razionalizzato; si tratta di assecondare le condizioni di contesto istituzionale che consentano una reale e nitida alternanza tra formazioni alleate e diverse visioni di politica economica, dentro la comune e convinta accettazione dei valori costituzionali. E la visione delle istituzioni del bilancio pubblico costituisce una formidabile cartina di tornasole per comprendere la posizione e le idee dei soggetti politici, attori di questa dinamica storica, tuttora non del tutto conclusa.

Riproporre oggi il quesito "Di chi è il bilancio?" è un modo per tornare a riflettere sulla natura intimamente politica di questa domanda.

Il bilancio dello Stato, come le questioni della pace e della guerra, è un affare troppo serio per essere affidato soli ai contabili o a presunti tecnici.

Le recenti vicende sul Patto di stabilità ripropongono la questione del valore conformativo delle regole e delle istituzioni chiamate a far rispettare le regole; si tratta di una questione teorico-pratica che rinvia direttamente al

tema delle caratteristiche essenziali per una *governance* democratica. Ed il bilancio dello Stato è, a mio avviso, al centro di questa *governance*.

Si tratta dello strumento che mostra, fermando convenzionalmente un flusso, quale è la quota di risorse che viene prelevata coattivamente dalla sfera giuridica dei soggetti (area del prelievo obbligatorio) e come viene utilizzata e ridistribuita; dello strumento che accosta economia privata ed economia pubblica, fornendo la dimensione finanziaria di tutte le posizioni giuridiche in tutto o in parte garantite da politiche pubbliche.

Dunque, come abbiamo osservato, la legge ha una funzione dimostrativa nel senso che rende criticamente partecipi gli stessi soggetti sui quali ricade il comando normativo. Nella legge la funzione dimostrativa sta nel chiarire il nesso tra il motivo per il quale si modifica il quadro normativo e quali sono i dati, le ragioni tecniche e i metodi che conducano alla innovazione normativa.

In un contesto segnato dalla libera aggregazione degli interessi economici, anche su scala planetaria, appare nello stesso tempo cruciale e problematico ricostruire un luogo nel quale, attraverso un procedimento che dia spazio alle ragioni di tutti i soggetti, interessati e contro interessati, si costruisce l'innovazione normativa che modifica il quadro delle aspettative razionali.

È a nostro avviso del tutto plausibile ed attuale l'ipotesi che la legge, come struttura procedimentale, non sia solo e tanto lo strumento che riconduce la decisione ad un luogo impalpabile detto "sovranità popolare", quanto il vincolo (politico istituzionale) che costringe a prendere la decisione innovativa dentro un procedimento: e la funzione specifica di questo procedimento è quella di sciogliere nella misura più efficace e penetrante il nesso tra conoscenze tecniche e decisione politica; di rendere questo nesso controllabile, non arbitrario, continuamente monitorabile, in modo da creare le condizioni che rendano rever-

sibile la decisione presa, ove il processo di formazione degli orientamenti del corpo elettorale conduca ad una diversa valutazione dei fatti.

Ora, questo nesso che si pone per qualsiasi decisione legislativa, assume una particolare rilevanza se viene riferito al problema della quantificazione degli effetti finanziari ed economici che sono indotti da modifiche normative primarie, poste cioè dalla legge; ed il problema assume poi una specifica configurazione dal punto di vista del quantum di decisioni e di innovazioni che possono essere assunte nella sede della decisione complessiva ed unitaria del piano dei conti pubblici (cioè nella sede del bilancio), e nella sede della decisione delle singole leggi che conformano le posizioni giuridiche concretamente riconosciute, anche in via di tutela giurisdizionale, in testa ai soggetti, privati e pubblici, che danno corpo alla vita economica.

5. Il processo di bilancio in Italia

In rapida sintesi cerchiamo di descrivere che cosa è avvenuto in Italia negli ultimi venticinque anni. È noto che la Costituzione materiale non è quella che si legge soltanto negli istituti, ma è quella che vive, è quella che concretamente si modifica sulla base delle tensioni reali, delle forze sociali e degli interessi che sono in campo.

Da venticinque anni, a partire dal 1978, il nostro Paese è stato caratterizzato da cinque riforme del bilancio. La prima grande riforma è del 1978 ed è la legge n. 468, che introduce la legge finanziaria, il bilancio pluriennale e, come vedremo, la sessione di bilancio. I successivi interventi sono stati tutti concepiti come modifiche ed integrazioni di tale legge-quadro: il primo, a distanza di dieci anni, che ha prodotto la legge n. 382 del 1988; i secondi due nella passata legislatura: la legge n. 94 del 1997 e la legge n. 408 del 1999. Il quarto nella presente legislatura, il decreto-legge del 2002, cosiddetto “tagliaspese”, convertito dalla legge n. 246 del 2002.

C'è un filo che lega questi interventi riformatori: cercare di reinterpretare, a Costituzione invariata, la linea di confine tra poteri del Governo e poteri del Parlamento; si cerca di trovare una linea di stabilizzazione, di razionalizzazione, introducendo strumenti che consentono al Governo di decidere in tempi coerenti con gli obiettivi che esso, Governo, vuole raggiungere. E nello stesso tempo si vuole creare uno strumento di controllo interno, di razionalizzazione e di trasparenza sui metodi che il Governo utilizza per arrivare alla scelta politica. C'è quindi un problema di procedure che devono essere conformate in modo da garantire i poteri dei due organi politici e di consentire decisioni in tempi coerenti con i fini che si vogliono raggiungere; c'è un problema di attrezzatura tecnica (nel Governo e nelle Camere) che deve garantire il massimo di supporto e di trasparenza nella decisione delle priorità e nella loro traduzione politica.

Il tentativo è di razionalizzare il processo decisionale, spostare l'agenda dei lavori parlamentari verso il Governo, come è giusto che sia in una democrazia razionalizzata, ma come contropartita mettere nelle mani del Parlamento, che deve controllare, degli strumenti che consentano di sciogliere in modo ragionevole quel rapporto tra tecnica e politica, metodi e scelte, base dei dati, controllabilità della base dei dati e scelte che riguardano i cittadini.

L'esperienza delle due ultime legislature maggioritarie sembra dimostrare che il Governo ha riacquisito il dominio dell'agenda dei lavori (chi e come si fissa l'ordine del giorno); ciò sembra peraltro essere avvenuto attraverso:

a) una rimessa in discussione dell'area tipica della decisione di bilancio;

b) una certa compressione della tendenziale autonomia di cui devono poter fruire funzionalmente i servizi del bilancio in Parlamento.

La legge n. 468 del 1978: la vera novità istituzionale è costituita dalla legge finanziaria (accanto al bilancio) e

dalla “sessione di bilancio”, un istituto già presente nelle altre democrazie rappresentative. Per la prima volta dalla vicenda repubblicana e costituzionale, abbiamo una sessione di bilancio regimentata nei tempi e nei metodi, si crea un luogo protetto (nei tempi e nelle procedure) di decisione, una sessione a tempo definito, dentro la quale il Parlamento deve deliberare su documenti finanziari presentati dal Governo. Non ancora nei vincoli quantitativi, e non nella qualità dei mezzi di copertura.

Introduce anche la legge finanziaria e, quindi, come vedremo, cambia un po' il quadro della tipicità dei documenti di bilancio introducendo anche il bilancio pluriennale e il bilancio di cassa; si amplia il campo di gioco dei contenuti ammessi nella decisione di bilancio; si spezza lo schema della tipicità “contabile” della legge di bilancio: si cerca di costruire, in via legislativa e di interpretazione, un nuovo schema. Si apre la questione dei contenuti tipici della legge finanziaria: un problema quasi insolubile, in via concettuale. La legge finanziaria tra terzo (limiti all'innovazione) e quarto comma (copertura) dell'articolo 81 della Costituzione.

Il problema della tipicità dei contenuti ammessi in sessione come *topos* della democrazia rappresentativa: delimitazione preventiva del campo di gioco e di regole condivise e rispettate dai giocatori. Il problema del cosiddetto sovraccarico decisionale.

A distanza di dieci anni, nel 1988, con la legge n. 382 del 1988, si ritorna, con la tecnica novellistica, su alcuni pezzi della 468. E questa volta non si lavora più sul problema della sessione di bilancio, ormai consolidatasi, ma alla protezione procedurale si aggiunge una interpretazione dei mezzi di copertura “legittimi” e delle modalità con cui si deve procedere alla quantificazione preventiva degli oneri; il ciclo della quantificazione degli oneri. Il senatore Andreatta, come presidente della commissione Bilancio, volle che rimanessero i servizi del bilancio, ma volle soprattutto che la 468 fosse riformata introducendo il vincolo sulla

qualità dei mezzi di copertura, parte che nei primi dieci anni di applicazione si era dimostrata più fragile. Per la prima volta c'è una qualificazione giuridico costituzionale dei mezzi e del procedimento di quantificazione. I servizi del bilancio in Parlamento: ci si comincia a misurare in concreto con il nodo del rapporto tra politica ed analisi tecnica in un'ottica non di mero servizio al Governo.

Pertanto, la commissione Bilancio prese questa iniziativa, che fu seguita dal Governo dell'epoca, di modificare la 468/1978 chiarendo, per la prima volta in una legge di natura sub-costituzionale, quindi richiamando esplicitamente nella legge ordinaria l'articolo 81, quarto comma della Costituzione (che stabilisce l'obbligo di copertura per le leggi che comportano nuove o maggiori spese), che devono essere indicati i mezzi di copertura. Si disse che si doveva fare un'opera di qualificazione giuridica.

E questa qualificazione giuridica, che punta all'equilibrio del bilancio approvato, non deve limitarsi soltanto al bilancio dell'anno, ma – riprendendo la sentenza numero 1 del 1966 della Corte Costituzionale (poi aggiungerò alcuni cenni sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale) – bisogna fare in modo che tale equilibrio del bilancio, soprattutto l'equilibrio della parte corrente del bilancio (le entrate correnti, le spese correnti lorde e gli interessi), rappresenti un po' la *golden rule*, la linea di fondo strutturale, la base intorno a cui si valuta la qualità dei mezzi di copertura.

Ancora dopo dieci anni, con la legge numero 94 del 1997, sempre con la tecnica novellistica si ripensa e si modifica la struttura del bilancio, per migliorare la qualità della decisione e della gestione. L'idea è quella di rendere il bilancio più semplice e trasparente, più leggibile, una più semplice unità di base: è un obiettivo di semplificazione del documento nella sua struttura, per renderlo più aderente ad un processo decisionale più trasparente.

Nel 1999, con la legge n. 308 si cerca di decongestionare la decisione ripensando i contenuti della finanziaria

(più ampi) ed eliminando dalla sessione i cosiddetti collegati. È una delle poche leggi di iniziativa parlamentare votata da entrambi i poli e si immagina una sorta di normalizzazione del processo di bilancio. C'erano state le giuste proteste dell'opposizione di allora che dicevano che si era fatto un uso eccessivo delle deleghe, che bisognava tornare ad una finanziaria in grado di fare più cose sul lato della entrata e della spesa, ma senza fare più delle deleghe, espellendo i provvedimenti cosiddetti collegati dalla manovra di bilancio, ritenendo così di potere andare verso una situazione più normalizzata e tipizzata dei documenti di bilancio.

In questa legislatura, nel 2002, col decreto taglia spese, si interviene direttamente sui poteri del Ministero dell'economia nella gestione delle leggi di spesa autorizzate col bilancio e con la finanziaria, introducendo un potere di blocco degli impegni. In sostanza si sposta il baricentro della gestione verso l'Esecutivo, si opera un deciso spostamento di potere dal Parlamento verso il Ministro dell'economia. Si depotenzia – a mio modo di vedere – quella che è la funzione deliberativa delle Camere sui documenti di bilancio.

6. Rendere trasparente e controllabile il processo previsionale. La tipicità della decisione di bilancio come strumento di garanzia

Tutti questi interventi sottendono sempre il problema della correttezza e della trasparenza del processo di costruzione delle previsioni di entrata e di spesa che sono poi alla base delle autorizzazioni di bilancio.

Tutto questo inizia nel 1988 con l'introduzione dell'idea del ciclo della quantificazione degli oneri che viene normativizzato negli articoli 11 bis e ter della 468 con la creazione dei servizi del bilancio in Parlamento, con le direttive della Presidenza del Consiglio, con le modifiche regolamentari di Camera e Senato che creano quello che

io, in un libro in cui mi cimentai anni fa, describevo come una specie di effetto di incastro. Poiché nel nostro ordinamento non abbiamo l'*organique* (che, invece, hanno in Francia, e cioè una gerarchia interposta alla costituzione delle leggi ordinarie, per la quale vige una maggiore rigidità per il procedimento di modifica), abbiamo introdotto un meccanismo che valorizza l'unica fonte del sistema delle fonti italiano, che ha una sua durezza particolare e che riguarda i regolamenti parlamentari che possono essere modificati soltanto con la presenza della maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea. Quindi, c'è un vincolo procedurale più forte. E allora si realizza questo effetto ad incastro tra articolo 81 della Costituzione, legge ordinaria, la 468 modificata che evoca quelli che sono i metodi e i mezzi qualitativamente corretti per coprire la legge di spesa e i regolamenti parlamentari, che per la prima volta richiamano direttamente la legge ordinaria. Cosa che non si era mai fatta fino al 1978 in quanto era una specie di lesa maestà del regolamento parlamentare evocare il piano della legge ordinaria: il regolamento parlava solo con la Costituzione, mai con le leggi ordinarie. Se vedete le modifiche regolamentari di Camera e Senato che seguono le tornate di modifica della 468 che vi ho sommariamente descritte, esse rinviano alla legislazione contabile in materia di copertura che interpreta l'articolo 81; quindi, c'è una sorta di richiamo esplicito all'articolo 81, la legge ordinaria che richiama l'81, il regolamento che richiama la legge ordinaria che ha un articolo 81.

Questa specie di incastro un po' bizantino è in fondo il modo nostro italiano col quale siamo riusciti negli ultimi dieci, quindici anni a cambiare la Costituzione materiale.

Se trent'anni fa un funzionario della Commissione bilancio si fosse permesso di dire a un senatore che un testo era scoperto, mancava di copertura finanziaria, quel senatore avrebbe certamente reagito dicendo "Scusi, ma lei come si permette?". Non era un dato di maleducazione istituzionale, perché in quel periodo si pensava che il pro-

blema della copertura era un affare soltanto politico e, pertanto, se si approvava un testo scoperto alla fine il Governo doveva comunque cavarsela, il Parlamento non doveva creare troppi problemi e, soprattutto, se un funzionario si permetteva di osservare che un testo era scoperto sembrava una sorta di lesa maestà del popolo sovrano.

È ormai prassi degli ultimi dieci o quindici anni che se un qualsiasi testo presentato dal Governo o da un qualsiasi parlamentare è privo di adeguata copertura, gli viene fatto garbatamente notare; e quindi inizia un discorso riservato, dialettico con gli uffici e il Governo per vedere se la cosa debba e possa avere un seguito.

Detto questo non significa che poi non si fanno lo stesso leggi con coperture discutibili, ma il quadro è cambiato, la Costituzione materiale italiana in materia di quantificazione di copertura è profondamente cambiata negli ultimi quindici, venti anni.

La tipicità della decisione di bilancio, tipicità nel procedimento di discussione e nei contenuti ammessi, costituisce proprio la soluzione tecnico costituzionale per garantire un rapporto equilibrato tra elaborazione tecnica e scelta politica.

7. Le soluzioni incorporate nell'art. 81 della Costituzione

Ben lungi dal dimostrarsi obsolete, le soluzioni incorporate nell'art. 81 della Costituzione appaiono oggi invece di una straordinaria attualità alla luce proprio degli sviluppi della teoria e della pratica di una *governance* democratica: il luogo critico costituito da una procedura legislativa che affronti e risolva in modo trasparente il rapporto tra analisi tecnica degli effetti delle innovazioni e scelte politiche sta al centro del discorso sulla qualità del modo di funzionare di un sistema democratico; sta al centro della qualità delle istituzioni e quindi costituisce un elemento cruciale tra i fattori che determinano gli investimenti e la crescita di un sistema.

L'art. 81 Cost. innerva la soluzione di questo nesso critico direttamente dentro il processo legislativo; è il decisore politico, cioè il Governo in Parlamento, che deve, nella dialettica della discussione parlamentare, rendere chiari e conoscibili tutti i nessi, i metodi e le criticità delle sue proposte. Deve cercare il confronto e lo scrutinio tecnico dentro il procedimento legislativo. Dunque la questione della quantificazione degli effetti delle innovazioni costituisce la base tecnica sulla quale deve prendere avvio ogni processo di innovazione legislativa.

Il quadro delle regole, dei metodi e della base statistica che si assumono come *background* del confronto tecnico costituisce il punto di partenza del ciclo della quantificazione degli oneri.

Il ciclo della quantificazione degli oneri: una serie di fonti hanno regolamentato in modo integrato e complementare tale profilo, cercando di creare un circolo virtuoso tra legge ordinaria "cornice", circolari del Presidente del Consiglio e regolamenti parlamentari: dentro questo circolo, la decisione legislativa ordinaria che crea i presupposti per minori entrate o nuove spese deve comunque cercare di rispondere, nel suo farsi, ad una serie di questioni che specificamente attengono alla quantificazione.

Chi pone le questioni; come si cerca di rispondere ad esse; che grado di pubblicità hanno i documenti che incorporano le domande e le risposte? Quale è il grado di autonomia tecnica che deve essere riconosciuto ai Servizi dei bilanci? E questa autonomia deve essere protetta da norme regolamentari o è una questione di mera autorganizzazione dei supporti documentali?

Siamo al cuore del problema: la ragionevolezza della quantificazione non è affidata ad una semplice presunzione, ma alla possibilità di ripercorrere un processo valutativo plausibile nei dati e nei metodi. Se questo, come diremo subito dopo, è anche l'orientamento più importante della giurisprudenza della Corte Costituzionale, allora il

ciclo della quantificazione può essere costruito nei regolamenti parlamentari rafforzando il profilo della “tendenziale neutralità” e della trasparenza della fase di supporto tecnico.

8. Corte costituzionale e Corte dei Conti

L’evoluzione della giurisprudenza costituzionale, sia pure attraverso un percorso non del tutto lineare, approda comunque all’assunto che la quantificazione degli oneri è parte costitutiva dell’assolvimento dell’obbligo di copertura (sent. n. 25 del 1993; sent. n. 5 del 2000).

La quantificazione è la preconditione pratica per formare una ragionevole indicazione dei mezzi di copertura.

Dico questo per dire anche che questo è uno di quei casi in cui i comportamenti del legislatore hanno spinto la Corte Costituzionale ad avere un po’ più di coraggio; e anche la Corte dei conti, in un certo senso, si è avvantaggiata di questo clima. Se la Corte dei conti ha dato un po’ di spinta, lo dico tra virgolette, ha in qualche modo spinto ad elaborare quella giurisprudenza costituzionale che consente adesso di accedere alla Corte Costituzionale e al giudizio di parifica o ad atti di controllo.

Tutto questo non è frutto di elaborazioni teoriche di professori o di salti in avanti di giudici costituzionali o della Corte dei conti; è proprio il frutto di una spinta che è venuta dalle Camere, dalla prassi legislativa, dal lavoro degli anni Ottanta e Novanta.

Ricordiamo che la Corte Costituzionale si lanciò allora con la sentenza n. 1 del 1966 e con pochissime altre sentenze successive nel sostenere l’idea che il legislatore dovesse coprire il primo anno e poi avere un “equilibrio ragionevole” negli anni successivi, cioè, la famosa tesi estensiva che sembrò allora innovativa rispetto alla tesi degli anni Cinquanta quando la Corte diceva che bastava coprire il primo anno e poi Dio provvede. Con la sentenza numero 1 del 1966 si passò alla tesi che l’equilibrio dove-

va essere ragionevole e doveva essere mantenuto con un percorso molto prudente.

La Corte Costituzionale, finalmente, soprattutto con la sentenza numero 25 del 1993 e con la sentenza numero 5 del 2000, dopo che i regolamenti parlamentari avevano stabilito il criterio che il vincolo di copertura delle spese correnti deve essere rispettato su tutti gli anni del triennio e che la spesa del quarto anno – il primo fuori del bilancio triennale – deve comunque avere una sua ragionevolezza rispetto alla quantificazione del terzo anno, ha preso cautamente posizione in favore di questa tesi e afferma che il problema della quantificazione costituisce l'antecedente logico del problema della copertura (vivaddio! forse si poteva dire qualche anno prima). Ovverosia, la Corte Costituzionale dice che la verifica di ragionevolezza sui metodi che il legislatore utilizza per quantificare gli oneri e renderli stabili e sopportabili fino al terzo anno e gli anni successivi è una questione che può essere oggetto di controllo di legittimità costituzionale.

Questo è un fatto molto importante perché, se questo è vero ed è vero, evidentemente all'interno del procedimento legislativo il legislatore nella sua autonomia può ben dotarsi di strumenti che sono messi in azione nel corso del procedimento legislativo e che servono certamente a controllare la ragionevolezza dei metodi che si usano; cioè se la Corte può entrare nel giudizio di legittimità e verificare la costituzionalità dei mezzi, dei metodi e dei criteri, a maggior ragione il legislatore deve chiedere ai propri uffici esattamente lo stesso livello di controllo. Ed è esattamente questa l'area tecnica, istituzionale che deve essere occupata dai servizi del bilancio in Parlamento.

9. La funzione procedimentale dell'obbligo di copertura

Ricostruire l'obbligo di copertura in termini procedurali non significa schiacciarlo su una interpretazione formalistica, di tipo meramente contabile: mentre proprio a

ciò si perverrebbe negando il dovere della Corte di sindacare anche l'entità ed i metodi utilizzati per la quantificazione. Procedura come mezzo e non come fine. Stesso discorso vale nelle procedure parlamentari.

Il cuore di questa impostazione sta nella valutazione ex ante della quantificazione. I monitoraggi ex post fanno da supporto ad un impianto giuridico che fa perno sulla definizione ex ante della quantificazione degli oneri e della copertura. I *cash limits* dell'esperienza anglosassone. La questione del rapporto tra costruzione ex ante delle coperture e monitoraggio ex post è cruciale perché tocca due questioni unite da un filo forte: la distribuzione dei poteri tra Governo e Parlamento; la sicurezza delle posizioni giuridiche soggettive a contenuto patrimoniale. È una questione che ha a che fare con la trasparenza delle regole tra soggetti che competono; ha a che fare con la qualità delle istituzioni.

Il recente decreto legge cosiddetto “taglia spese” è stato in qualche modo giustificato come il bastone che costringe il Legislatore a fare quantificazioni corrette. Tuttavia una inefficace soluzione del problema della quantificazione apre la strada a forzature istituzionali. Ecco perché nella attuale fase storica, segnata dalla assunzione di precisi obblighi comunitari, la questione del corretto assolvimento dell'obbligo di copertura ex ante costituisce un nodo cruciale della *governance* democratica, perché una stabilizzazione di un sistema di alternanza richiede più forti supporti tecnici, in condizione di lavorare, al Servizio del Parlamento, in modo trasparente, controllabile e relativamente autonomo: cioè senza interferenza ed indirizzi specifici sui metodi e le basi dati da utilizzare.

Su ciò si apre una questione molto delicata: si possono anche organizzare servizi del bilancio in Parlamento con un rilievo procedurale espresso, cioè il Servizio del bilancio in Parlamento, come i pareri in merito di *report* del C.B.O. americano, può essere evocato nelle procedure, nei regolamenti. Quando furono istituiti i Servizi di

bilancio in Camera e Senato fu discusso a lungo: bisognava inserire in qualche modo nel Regolamento che il parere sulla copertura di spesa rappresentava una forma di garanzia procedurale che i gruppi dell'opposizione potevano chiedere, anzi ad un certo punto doveva intervenire il parere del Servizio del bilancio, seppure tale parere non può che essere non vincolante. E non può non essere così in un procedimento legislativo nel quale, alla fine, è la maggioranza che decide.

È prevalsa una tesi tutto sommato saggia. E così è stato introdotto nell'*iter* legislativo il parere del Servizio di bilancio. Il Governo era stato a lungo contrario ma poi ha accettato la novità in via sperimentale, come supporto documentale, cioè ha proposto di fare dei servizi studi specializzati, con una loro procedura interna ma tuttavia una procedura burocratica, come i regolamenti che riguardano l'organizzazione dei servizi e degli uffici, senza nessuna rilevanza e procedura formale che evochi il procedimento di formazione della legge secondo quanto previsto nei regolamenti parlamentari.

Quanto più un sistema tende a stabilizzare le procedure maggioritarie, tanto più la decisione parlamentare e, quindi, la decisione legislativa – affinché sia sciolto in modo appropriato quel rapporto tra tecnica e politica evocato all'inizio – deve avere supporti tendenzialmente neutri, capaci di essere sciolti dal rapporto fiduciario. Non necessariamente autonomi o indipendenti. Infatti, sarebbe buffo pretendere l'autonomia – diciamo che le Camere sono per definizione esse stesse autonome – ma bisogna costruire dei supporti che non siano direttamente condizionabili nei metodi, negli indirizzi, nelle scelte operative dalla maggioranza o dal governo di turno. Questo, guardate, è un concetto importante.

Le burocrazie parlamentari sono proprio il cuore di questa autonomia, dove naturalmente autonomia non significa che la burocrazia possa fare di testa propria, ma deve essere messa in condizione di dotarsi di metodi, di

strumenti, dati assolutamente trasparenti e verificabili e li deve potere elaborare in modo autonomo.

E questa prospettiva è resa ancora più necessaria dal nuovo quadro maggioritario e nella nuova cornice costituzionale di tipo federale.

10. I limiti dell'attuale fase dell'esperienza italiana

Occorre evitare di trasformare il ciclo della quantificazione in un rito, dominato da un rispetto solo formale di canoni contabili.

Abbiamo un difetto patrio: quello di buttare tutto nel rito, nella forma. Noi siamo un popolo di giuristi e, pertanto, ogni procedura conflittuale che svolge la sua funzione, se esprime conflitto, se esprime chiarezza, se mette in comunicazione le criticità, se ognuno fa il suo mestiere in modo indipendente, tende ad essere edulcorata; nel nostro caso, ad essere interpretata come una procedura contabile, formale; in fondo, si dice, l'obbligo di copertura risulta rispettato, è contabilmente rispettato. Diventa quasi una specie di missa latina, di scolastica di basso profilo. È un rischio che la Corte dei conti ha corso negli anni passati e, a volte, su alcune cose, anche la Corte Costituzionale.

Ora, a mio modo di vedere, occorre partire dall'idea istituzionale che i servizi del bilancio in Parlamento, soprattutto in un sistema maggioritario, devono avere una loro autonomia, con qualsiasi Governo; devono avere una posizione di indipendenza verso qualsiasi Governo; e questa indipendenza tecnica dovrebbe ricevere un riconoscimento formale a livello di regolamenti, non solo di regolamenti di organizzazione, ma di regolamenti di procedura.

I servizi del bilancio in Parlamento dovrebbero essere una sorta di grande occhio su quello che c'è di meglio nella produzione scientifica e sulle analisi settoriali delle politiche pubbliche.

Quindi, le burocrazie dovrebbero essere poche, compatte, ma soprattutto molto aperte allo scambio, al ricambio e alla curiosità di quello che avviene nel mondo. Dunque tutto meno che il rito, tutto meno che la scolastica; il rito e la scolastica uccidono la procedura; la procedura intesa come mezzo, come strumento non come fine. Se la procedura diventa un fine, allora si sfibra, diventa una cosa inutile e dunque anche i bei rapporti del servizio del bilancio finiscono per essere un documento che va nelle commissioni insieme agli altri documenti, ma non serve non solo a far discutere ma nemmeno a far capire. Si può approvare qualsiasi legge, ma deve essere chiarissimo tutto il *background* di metodo, di informazione, di effetti prevedibili che le leggi hanno non solo su chi le vota, ma su tutti i cittadini. Questa è la testimonianza che sento di potervi mettere a disposizione, e guardando ora le cose del Consiglio di Stato, di cui mi onoro di fare parte, penso che noi dovremmo in questo Paese fare uno sforzo per liberarci da questi schemi, da questi moduli iper formalistici; dovremmo cercare di vedere le cose nella sostanza e la sostanza è che ognuno deve fare la propria parte in modo indipendente, ma senza antagonismo verso alcun altro, semplicemente perché fa parte delle regole del gioco, altrimenti il gioco non vale la pena di essere giocato.

Questa a mio modo di vedere è l'unica prospettiva, teorica e pratica, all'altezza di una democrazia europea: voi siete all'inizio di questo cammino, almeno così mi sembra; e allora siete nella migliore condizione per rinverdire, anche su questo terreno, la straordinaria tradizione di cui siete custodi e testimoni.

ITALO SCOTTI

Direttore del Servizio Studi della Camera dei Deputati

I SERVIZI DI BILANCIO DELLA CAMERA E DEL SENATO ESPERIENZE A CONFRONTO

Innanzitutto ringrazio per l'occasione così importante che ci viene offerta in un contesto tanto suggestivo, di portare la nostra testimonianza che, come ha sottolineato Paolo De Joanna, riguarda una esperienza ormai consolidata.

I Servizi del bilancio di Camera e Senato risalgono alla fine degli anni '80, precisamente al 1989 e, quindi, hanno ormai alle spalle tredici o quattordici anni di esperienza. Il professore De Joanna ha avuto una parte non minore, anzi molto incisiva e molto importante, nella istituzione di queste due strutture; egli ha vissuto in prima persona la nascita del Servizio del bilancio del Senato di cui è stato il primo direttore.

Come rappresentante della Camera dei deputati, devo innanzitutto portare il saluto della nostra Amministrazione e anche sottolineare che ciò che desidero dire costituisce un po' il portato di una riflessione comune.

Il Servizio bilancio della Camera nasce a seguito della costituzione di un gruppo di lavoro interno dell'Amministrazione del quale io allora facevo parte come giovane funzionario del Servizio studi. Quel gruppo di lavoro raccoglieva una serie di suggestioni che venivano dal

mondo politico e che chiedevano di affrontare il tema del controllo concreto, fattivo dei flussi di spesa ed in particolare degli oneri delle leggi di spesa da parte del Parlamento. È una esigenza che ha scandito l'intera esperienza degli anni '80: ricordo il seminario del 1984 allora promosso dalla Sinistra indipendente che cominciò a razionalizzare questo tipo di esigenza fortemente sentita dai politici. Al riguardo, se posso, mi fa piacere constatare come la stessa sensibilità abbia caratterizzato l'intervento del Presidente Lo Porto al quale volentieri mi rifaccio.

La nascita di queste due strutture costituisce, alla fine degli anni '80, uno dei momenti di un ragionamento che segna la maturazione di un pensiero.

Paolo De Joanna l'ha illustrato molto bene nella sua bellissima relazione, nella quale ha cercato di contestualizzare le varie fasi della modifica del procedimento: le decisioni di bilancio, l'arricchimento e la precisazione, la messa a fuoco degli strumenti di cui il Parlamento si è dotato. E, probabilmente, alla fine degli anni '80, questo processo raggiunge un punto di maturazione, come egli stesso ha ricordato. Sono in molti ormai a riconoscere che dall'inizio degli anni '90 il processo di risanamento delle finanze pubbliche italiane si è sicuramente avvalso di quel tentativo di razionalizzazione, da una parte, del procedimento di decisione di bilancio – che è uno degli sforzi che fa la legge 382 del 1988 – e dall'altra, della razionalizzazione del ciclo della verifica delle coperture finanziarie. De Joanna ha illustrato molto bene tale vicenda in un ragionamento che individua perfettamente il filo logico che lega il *prius* cioè la verifica della correttezza della quantificazione degli oneri, con il *post*, che è la verifica della correttezza delle coperture finanziarie.

Quindi, spetta a me e al collega Intreccialagli portarvi soprattutto qualche argomento un po' più pratico, un po' più concreto del modo in cui i Servizi del bilancio lavorano: su quali documenti lavorano, come sono organizzati, che tipo di interlocuzione hanno con il Governo e

con le altre fonti, che tipo di esperienza hanno accumulato; cioè come è venuta crescendo la metodologia di lavoro e anche quella certa autorevolezza che sono riusciti a conquistare sul campo.

Però, certamente, gli stimoli che il professore De Joanna ha lanciato nella sua relazione sono tanti e tali che è difficile resistere alla tentazione di non raccoglierne qualcuno e cercare di vedere in prospettiva quale può essere il futuro dell'esperienza dei Servizi del bilancio in una situazione politico-istituzionale che ha subito un cambiamento notevole.

Non a caso, dicevo prima, è essenziale tenere presente il momento in cui vengono istituiti i due servizi. Siamo nella prima Repubblica, in una situazione che, nella sua traccia, Paolo De Joanna definisce di “democrazia bloccata” ma che pur tuttavia cerca di accreditare il massimo consenso fra le forze politiche sulle regole e sulle procedure alle quali tutti annettono grande importanza. La vicenda evolutiva deve essere tenuta a fondamento della riflessione che si può fare sulle prospettive di sviluppo dei nostri servizi.

Perché dico questo? Perché indubbiamente alla fine del 1988 anche l'interpretazione dell'art. 81 della Costituzione, 3° e 4° comma in particolare, raggiunge una sua maturità. La questione riguarda la correttezza delle previsioni di bilancio e delle previsioni sui costi della legislazione di spesa. Il senso del controllo parlamentare sulle coperture è quello di assicurare che siano posti in essere tutti i possibili meccanismi procedurali e sostanziali che garantiscano *ex ante* il rispetto degli equilibri di bilancio.

Il controllo che si fa in Parlamento è un controllo *ex-ante* sul procedimento di quantificazione degli oneri e quindi sulla correttezza della copertura finanziaria dei progetti di legge. Il controllo che si fa sulla quantificazione è un controllo sulle stime che il Governo prospetta e il compito del Parlamento, e delle strutture tecniche che sono al servizio del procedimento, è quello di verificarne la coe-

renza interna, cioè di accertare se tutto il ragionamento, le ipotesi assunte dal Governo sono coerenti, sono attendibili, portano a sviluppi coerenti, non evidenziano lacune, contraddizioni o necessità di integrazione. Questo compito può sembrare di basso profilo, ma si è dimostrato estremamente importante.

La scelta del 1989 è stata quella di costituire due strutture burocratiche, due unità specialistiche, piccoli servizi studi specializzati nel controllo della finanza pubblica, che non hanno voce propria all'interno del procedimento, ma forniscono documentazione essenziale e facilmente fruibile, molto mirata, che cerca di evidenziare criticamente i punti non chiari del procedimento di quantificazione effettuato dal Governo.

Quei documenti, col passare del tempo, sono diventati in qualche modo patrimonio dell'opinione pubblica, sono stati utilizzati da studiosi, nelle università, e hanno finito per essere ripresi anche dagli organi di stampa.

Tengo a precisare che questo tipo di analisi critica non ha mai portato a giudizi definitivi sulle relazioni tecniche del Governo. In nessun documento dei Servizi del bilancio si troverà scritto che quanto asserito dal Governo è sbagliato, oppure che il procedimento da seguire era un altro. Lo sforzo che si è sempre cercato di fare è di enucleare i punti di eventuale incongruenza del ragionamento del Governo assumendone le stesse ipotesi e i punti di partenza. Naturalmente ove ci fossero eventuali eclatanti contrasti, eventuali difficoltà di condivisione di alcuni ragionamenti, o di singole ipotesi, o di assunti, o di dati numerici, questo lo si è detto in maniera garbata ma chiara, magari utilizzando precedenti informazioni contrastanti di fonte dello stesso Governo. Nonostante questo 'basso profilo' nell'approccio ci siamo accorti che il lavoro dei Servizi del bilancio riesce ad essere incisivo e concreto. Per tali ragioni, ritengo che questa importante esperienza ci lasci ben sperare in vista dei tentativi di interpretazione e di adeguamento delle metodologie di lavoro ai cambiamenti in corso.

Negli ultimi anni in realtà si sono prodotti eventi suscettibili di rivoluzionare il diritto di bilancio, L'accento del controllo di finanza pubblica non è più soltanto sui profili della copertura finanziaria *ex ante*, ma si va spostando sempre di più sui risultati. L'attenzione al comma 4 dell'art. 81 della Costituzione cede il passo alla preoccupazione che a consuntivo risultino rispettati gli obiettivi concordati in sede europea, o, comunque, si riesca a non incorrere in sanzioni. Indubbiamente gli strumenti con i quali ormai l'Esecutivo interviene a questi fini nel controllo della finanza pubblica e della rappresentazione contabile delle grandezze sono diventati tanti e talmente sofisticati e complessi che risulta difficile controllarli con i sistemi tradizionali. La questione è particolarmente delicata nell'attuale lunga fase di stagnazione economica nella quale l'esigenza di tutti i paesi europei è quella dello sviluppo e, di conseguenza, della riduzione delle imposte e dell'aumento delle spese per investimenti.

Cosa emerge, pertanto? Senza perdere naturalmente la concentrazione e l'attenzione sugli aspetti e i profili di copertura finanziaria, cioè del controllo *ex ante*, emerge la necessità di accumulare informazioni mirate, informazioni essenziali che siano anche metodologicamente univoche, cioè che siano fornite e redatte sulla base di canoni predeterminati e condivisi da parte di tutte le istituzioni responsabili del governo della finanza pubblica. Queste informazioni, secondo la nostra visione, devono confluire verso il Parlamento e, per il tramite di esso, tornare nella disponibilità della opinione pubblica. Esistono ormai forme di intervento molto più complesso nella materia. Mi riferisco agli incentivi per attrarre capitale privato per il finanziamento della spesa pubblica, o alla individuazione di nuovi strumenti, quali la possibilità ormai di gestire le spese di conto capitale attraverso un assetto sostanzialmente privatistico, l'esperienza di Infrastrutture s.p.a, o di Patrimonio s.p.a, la riforma della Cassa depositi e prestiti. Mi riferisco altresì alle politiche di gestione attiva del

debito pubblico, il grande macigno della nostra situazione finanziaria. La questione fondamentale è dunque introdurre, secondo noi – e questa è una questione che sta particolarmente a cuore anche al Presidente della Camera, che si è fatto portatore di questa esigenza – il modo per avere informazioni mirate che, ferma restando la responsabilità dell’Esecutivo nel governo della finanza pubblica, consentano al Parlamento un efficace controllo. Pertanto, credo che l’evoluzione in corso postuli uno sforzo di riflessione ulteriore da parte nostra sul nostro futuro.

A mio avviso questa esigenza viene prima di quella che pure il Professore De Joanna ha sottolineato dell’ulteriore rafforzamento dei Servizi del bilancio, attraverso una specifica valorizzazione nei Regolamenti parlamentari e l’emersione di una funzione autonoma che in qualche modo li avvicini sempre di più all’esperienza del C.B.O. americano che opera, peraltro, in un contesto costituzionale completamente diverso.

Adesso, però, raccolti un po’ questi stimoli che mi sembravano molto interessanti, vorrei ritornare alle cose un po’ più concrete e cercare di raccontare come i Servizi del bilancio hanno sviluppato la loro esperienza. In particolare io vi parlerò di quella della Camera. Subito dopo Paolo Intreccialagli aggiungerà alcune riflessioni sul Servizio del bilancio del Senato.

Un brevissimo cenno storico. L’istituzione dei due Servizi del Bilancio ha avuto una gestazione meditata, molto densa di dibattiti e di discussioni, prese di posizioni, seminari, ordini del giorno dei Deputati questori, dei Senatori questori delle due Assemblee. E, in particolare, fu posta allora dalla Camera nella seconda metà degli anni ‘80, per quello che risulta e che ricordo anch’io, l’esigenza di costituire addirittura un’unica struttura bicamerale.

Inizialmente si era pensato, era una suggestione che veniva da alcune fonti, di affidare il controllo della quantificazione della spesa a magistrature esterne, in particolare alla Corte dei conti, oppure come qualcun altro diceva,

a organi tecnico-economico e specialistici, come la Commissione tecnica della spesa pubblica.

Poi si è scelto di affidarlo a strutture burocratiche specializzate, che intervenissero nel procedimento, non fuori del procedimento, rallentandolo: compito di tali strutture sarebbe stato quello di fornire documentazione, cioè note molto sintetiche ed esplicite, una sorta di “pareri” (che, ovviamente, pareri tecnicamente non sono) ai deputati che sarebbero stati liberi di utilizzarli o meno.

Questo è l’inizio della nostra storia. E, sulla base dell’esperienza, posso dire che normalmente le Commissioni bilancio, di Camera e Senato in sede consultiva, principali destinatarie dei lavori dei servizi del Bilancio, si sono sempre fatte carico delle osservazioni dei due Servizi, salvo poi valutare e decidere politicamente. Tenete presente, però, che normalmente la relazione introduttiva del relatore segue la falsariga dei documenti forniti dal Servizio del Bilancio e dalla segreteria della Commissione per quanto riguarda i profili di copertura finanziaria.

L’idea, che veniva dalla Camera, di fare una struttura bicamerale, cioè un’agenzia bicamerale con una forte autorevolezza e anche un minimo di distacco in più rispetto alle due Camere, quindi probabilmente con un’autonomia rafforzata, non ha avuto buon esito; si è preferito addiventare alle istituzioni di due strutture separate, due Servizi del bilancio. che peraltro hanno continuamente collaborato fra di loro, mettendo a fuoco metodologie pratiche e affinando una collaborazione a tre con la Ragioneria generale del Governo. E anche questa è una cosa che va tenuta presente: l’efficacia, cioè, di questo meccanismo per il quale di nuovo potremmo ricorrere all’immagine suggestiva dell’incastro, che sia pure ad altri fini usava prima De Joanna.

La collaborazione tra le Commissioni Bilancio e il Ministero del Tesoro, fra i Servizi del Bilancio e la Ragioneria generale ha cercato di affinare da una parte l’elaborazione delle relazioni tecniche, dall’altra le metodologie

di verifica, sulla base delle quali si è riusciti a promuovere una nuova mentalità, una nuova cultura che finalmente, col passare degli anni, è diventata comune tanto al Parlamento che al Governo. Adesso, ovviamente, non sarebbe possibile neanche ipotizzare una seduta consultiva della Commissione Bilancio in assenza delle Note del Servizio del Bilancio. D'altra parte sarebbe impossibile pensare che le Note del Servizio del Bilancio non siano state prima controllate o verificate alla luce di ogni ulteriore elemento informativo proveniente dai colleghi della Ragioneria generale, che, a loro volta, hanno sottoposto a verifica la relazione tecnica prodotta dalle Amministrazioni di settore.

Questo combinato disposto degli sforzi credo abbia costituito e costituisca un'esperienza di grande importanza anche ai fini dei risultati che abbiamo raggiunto per quanto riguarda il controllo della legislazione di spesa.

In sintesi il lavoro del Servizio del Bilancio è pienamente innestato nella procedura definita nel 1988.

Vi è una relazione tecnica elaborata dai Ministeri competenti e verificata dalla Ragioneria generale; la relazione tecnica con il visto del Ragioniere generale dello Stato arriva in Parlamento e solo con quel visto viene presa in esame quale relazione tecnica.

In quel momento inizia il lavoro di verifica del Servizio del Bilancio. Esso controllerà i dati, controllerà i calcoli, valuterà se tutti gli elementi di quella determinata iniziativa normativa sono stati contemplati nella relazione tecnica, evidenzierà se ci sono aspetti apparentemente onerosi che non sono stati invece compresi nella relazione tecnica, ripercorrerà i ragionamenti e le ipotesi interne contenute nella relazione tecnica e metterà in luce lacune, incongruenze; oppure dichiarerà che non c'è nulla da osservare, se non vi sono rilievi da formulare.

Questo lavoro nel corso degli anni ha subito una serie di perfezionamenti. Sono state elaborate e perfezionate una serie di metodologie concernenti aspetti specifici delle

quantificazioni e delle coperture. La legge 382/1988, modificando la 468, dice cosa deve contenere la relazione tecnica, elenca in maniera abbastanza precisa le fattispecie che richiedono maggiori e più puntuali informazioni, in particolare le materie del pubblico impiego e della previdenza. Oppure, per quanto riguarda le spese in conto capitale precisa che è necessario controllarne la modulazione negli anni e anche l'onere complessivo a regime; focalizza inoltre il fatto che l'attenzione deve essere incentrata in particolare sulle leggi che hanno effetti che si prolungano negli anni e l'onere da coprire coincide con il livello massimo di onerosità di quella legge che il procedimento di quantificazione deve adeguatamente evidenziare.

Debbo aggiungere che l'esperienza della Camera ha fatto sì che ormai l'analisi del Servizio del bilancio si estende senza alcuna eccezione a tutti i provvedimenti che vanno all'esame della Commissione Bilancio: disegni di legge provvisti di relazione tecnica, eventuali disegni di legge sprovvisti di relazione tecnica, proposte di legge parlamentari sprovviste di relazione tecnica per definizione (ma come è noto le relazioni tecniche possono essere chieste dalle Commissioni competenti o dalla Commissione bilancio, il Governo normalmente le fornisce e poi vengono verificate).

L'analisi degli effetti finanziari si è estesa man mano non soltanto a tutti i progetti di legge, ma anche agli schemi dei decreti delegati, agli schemi di atti normativi, di regolamenti e così via; tutta la materia finanziaria all'esame della Commissione Bilancio è corredata di note del Servizio del Bilancio che potrebbero, ove necessario, suggerire una integrazione o, ove manchi, la redazione della relazione tecnica.

Aggiungo che recentemente al Servizio Bilancio della Camera, al nucleo che si occupa in particolare del controllo degli oneri finanziari dei provvedimenti normativi, è stata affiancata un'altra struttura con il compito di fare un controllo dei flussi di finanza pubblica e di conti pubblici

utilizzando però sempre lo stesso metodo che abbiamo sperimentato con successo in quell'altro versante.

Quello che si cerca di fare di nuovo è analizzare i documenti del Governo che forniscono dati sugli andamenti della finanza pubblica. Faccio riferimento al documento di programmazione economico-finanziario, alla relazione che accompagna la finanziaria stessa, alla relazione previsionale e programmatica, alla relazione trimestrale di cassa.

I suddetti dati vengono analizzati criticamente e vengono evidenziate le eventuali lacune individuate negli stessi dati forniti dall'Esecutivo; a quel punto si provano e si sviluppano ragionamenti anche sulla base di informazioni provenienti da altre fonti (tipicamente: Banca d'Italia, ISTAT e così via) e si cerca di prospettare un quadro di analisi critica dei documenti finanziari.

Torno a sottolineare che i Servizi del bilancio – il nostro come pure quello del Senato – lavorano per il procedimento, cioè non producono mai documenti che non abbiano uno sbocco procedurale. Si attivano nel momento in cui vi è una questione all'ordine del giorno della Commissione: non solo un progetto di legge in sede referente o consultiva, ma l'esame del DPEF, le audizioni della finanziaria, magari l'audizione del Ministro del Tesoro, e così via. Insomma, si cerca di veicolare questo tipo di documentazione, cosa nella quale crediamo moltissimo, dentro il procedimento e gli elementi che forniamo devono servire, secondo la nostra idea, a suffragare e a sostenere il dibattito che si svolge nelle sedi parlamentari.

Come si può facilmente immaginare normalmente sono soprattutto i rappresentanti delle diverse opposizioni, a seconda della situazione, che si avvalgono di più di questo lavoro critico, ma spesso volte gli stessi Presidenti di Commissione, quasi sempre esponenti della maggioranza, traggono indicazioni dalle analisi critiche dei servizi, che sono sempre assolutamente imparziali e che fanno un lavoro che deve trovare il riconoscimento di tutte le parti politiche.

Questa è la nostra deontologia professionale: sono i parlamentari delle diverse forze politiche che normalmente utilizzano – e utilizzano a piene mani – le nostre elaborazioni anche per poter porre domande, chiedere approfondimenti, ed argomentare le iniziative e le tesi che essi portano avanti. Questo sbocco è anche la misura della soddisfazione che ricaviamo dal nostro lavoro.

PAOLO INTRECCIALAGLI

Capo Ufficio del Servizio Studi del Senato della Repubblica

I PROFILI DI CONTROLLO DEL BILANCIO PRESSO GLI ENTI SUB-STATALI

Signor Presidente, desidero innanzitutto ringraziare per l'invito ricevuto a partecipare a questo importante Convegno. Colgo l'occasione per porgere il saluto dell'Amministrazione del Senato, che storicamente intrattiene rapporti molto stretti con l'Amministrazione dell'Assemblea regionale siciliana.

Prendo la parola al posto del Direttore del Servizio del Bilancio del Senato, il dottor Clemente Forte, che si scusa di non potere essere presente. D'altra parte, come voi potete ben immaginare, questi sono momenti di attività particolarmente intensi per il Senato, che ha in corso l'esame della legge finanziaria e, soprattutto, del decreto legge per la correzione dei conti pubblici, per il quale occorre peraltro procedere con rapidità. Mi sia consentita, anzi, una battuta: forse sarebbe utile, dopo il Convegno, trasferirci tutti presso il Senato per verificare sul posto le procedure che in qualche modo noi oggi valutiamo solo sul piano teorico.

Naturalmente, l'amico Italo Scotti ha già illustrato quelli che sono i compiti fondamentali di queste strutture parlamentari e l'attività del Servizio del Bilancio del Senato replica sostanzialmente quello che viene fatto alla Camera. L'unica differenza, se così possiamo definirla, è

nella fase di innesco del procedimento, nel senso che mentre il Servizio del Bilancio della Camera verifica tutti i testi legislativi corredati di relazione tecnica, il Servizio del Bilancio del Senato verifica il maggior numero di testi che sono all'ordine del giorno della sottocommissione per i pareri della Commissione bilancio; quindi mentre alla Camera, anche in relazione alle strutture a disposizione, si effettua una verifica "a tappeto", per il Servizio del Bilancio del Senato opera la selezione fondata sul richiamato innesco procedurale.

Quindi, non aggiungerò altro a quanto detto dal dottor Scotti; mi preme, invece, svolgere alcune considerazioni generali sui risultati dell'attività svolta da tali strutture anche in relazione alle possibili evoluzioni che possono riguardare il livello regionale, che poi è il vero obiettivo dell'incontro di oggi.

A mio giudizio, non deve essere enfatizzata la funzione di controllo esercitata dai Servizi del Bilancio delle Camere. Certamente, queste strutture rappresentano strumenti a disposizione del Parlamento per il controllo dell'attività dell'Esecutivo; tuttavia, in realtà essi sono soprattutto diretti a rendere più consapevole l'attività legislativa, quindi sono strumenti conoscitivi.

Invero, una relazione tecnica errata o approssimativa in ordine agli effetti finanziari di un provvedimento, prodotta dal Governo, rappresenta un'azione di corto respiro, non serve a nessuno, non serve allo stesso Governo. L'idea fondamentale, che dovrebbe essere alla base di tali strumenti, è quella di un'attività orientata ad accrescere la consapevolezza dell'impatto della legislazione, degli effetti che una decisione normativa ha sull'economia, ma soprattutto sul bilancio pubblico. Motivo per il quale molti timori che si hanno, a livello anche parlamentare, per l'introduzione di questi strumenti andrebbero anche riconsiderati.

L'esigenza vera legata alle strutture assembleari di verifica e di controllo – ed è in corso un'ampia riflessione a livello regionale su tali problematiche – è che ormai il

legislatore, a tutti i livelli, nazionale e regionale, trova vincoli e limiti nelle decisioni prese ad altri livelli decisionali. In tale organizzazione istituzionale multi-livello, si avverte sempre più la necessità di strutture tecniche che evidenzino la presenza di questi limiti e di questi vincoli reciproci nell'attività legislativa. Nella sostanza, i vincoli derivanti dagli altri livelli decisionali tendono a tramutarsi in vincoli esterni per ciascun legislatore. Si registra, quindi, un aumento della domanda da parte dei Consigli regionali, dei Parlamenti regionali, per un potenziamento di queste strutture e il dibattito non riguarda solamente le questioni attinenti il Bilancio, riguarda, più in generale quello che è l'impatto della regolazione regionale sull'economia, sulla società.

Sono nate pregevoli iniziative, anche a livello interregionale, appunto per verificare come è possibile accrescere queste capacità di controllo e di valutazione delle politiche. E queste sono iniziative meritorie, che in qualche modo fanno capire quali sono le esigenze che si stanno diffondendo.

In generale, anche in base ai nuovi assetti costituzionali, le Regioni sono destinate ad "emanciparsi" sempre di più. Parlo, invero, ai rappresentanti di una Regione che è già emancipata, gode di una piena autonomia finanziaria. Tuttavia, è evidente che, come in tutti i processi storici, esistono delle fasi nelle quali le masse critiche esercitano un influsso determinante; conseguentemente, il nuovo assetto costituzionale amplierà ancora di più l'autonomia della regione Sicilia.

E questa consapevolezza – soprattutto per le tematiche legate al bilancio – ormai si sta diffondendo. Se una regione risulta emancipata da una finanza di mera derivazione e deve prendere, autonomamente, delle decisioni rilevanti sul piano finanziario, deve anche avere degli adeguati strumenti conoscitivi!

Le Regioni, in particolare quelle a statuto ordinario, si sono date, in conformità ai principi contenuti nel D. Lgs.

n. 76/2000, un nuovo tipo di contabilità e una nuova disciplina del bilancio. Su tali aspetti, estremamente interessanti sono le informazioni contenute nell'ultima relazione della Corte dei conti sulla finanza delle regioni per il 2001 e il 2002. In essa si trova un quadro sinottico delle strumentazioni che si sono date le regioni a statuto ordinario, che rivelano innovazioni di grande interesse: è diffusissimo ormai l'uso del documento di programmazione finanziaria regionale, è utilizzata ampiamente la legge finanziaria regionale, sono diffuse norme stringenti con riferimento alla copertura finanziaria delle leggi.

Non mi voglio dilungare, ma desidero sottolineare come ormai tutte le leggi di contabilità a livello regionale prevedono la presentazione, in sede di esame del disegno di legge, di una relazione tecnica il cui grado di approfondimento naturalmente varia da regione e regione. Per esempio, nella Regione Calabria questa relazione tecnica deve tenere conto non solo degli effetti finanziari, ma anche del contesto socio-economico, degli obiettivi del quadro della programmazione regionale, ed individuare i potenziali fruitori dell'iniziativa legislativa.

Potrei citare, ancora, la normativa della regione Basilicata, che replica esattamente ciò che accade a livello di governo centrale. Infatti, ogni disegno di legge regionale che comporti maggiori oneri o minori entrate deve essere accompagnato da apposita relazione tecnica concernente una serie di elementi informativi utili per l'esame del progetto sottoposto al vaglio del Comitato tecnico di verifica finanziaria istituito presso la Segreteria generale della Giunta regionale e composto dai dirigenti responsabili dell'Ufficio Bilancio: una procedura simile alla c.d. "bollinatura", da parte della Ragioneria generale dello Stato.

Una volta che siamo in presenza di una strumentazione di questo tipo, una volta che si producono tutte queste relazioni tecniche, qualcuno le dovrà pure verificare. Qualcuno, presso i consigli regionali, dovrà leggerle, verificarle, analizzarle, vedere se le cifre sono coerenti.

Attraversiamo, insomma, una fase nella quale alcuni strumenti prendono piede, si diffondono, seguendo un processo che non si può arrestare.

Qual è la valutazione dell'attività che abbiamo svolto come Servizi del Bilancio?

Certamente, ci troviamo di fronte ad un'attività fin qui positiva. Ed è positiva perché la consapevolezza intorno agli effetti finanziari delle leggi è aumentata; ed è aumentata perché si è innestato un rapporto dialettico proficuo fra le strutture parlamentari ed il Governo.

Le relazioni tecniche si sono affinate, sono state create banche dati più ricche di informazioni, le elaborazioni diventano sempre più sofisticate. Questo tipo di esigenza, di qualità delle relazioni tecniche, si è diffusa addirittura presso la stessa società civile, con ciò intendendo che spesso gli stessi gruppi di pressione, nel prefigurare soluzioni normative per le tematiche di interesse, si preoccupano di valutare e considerare gli effetti finanziari delle proposte emendative, corredando le stesse di relazione tecnica, con ciò provvedendo essi stessi alle quantificazioni, sapendo che vi sarà una scrupolosa verifica di questo tipo e in tal senso sono state arricchite anche le strutture di studio all'interno delle associazioni di categoria.

Questi processi si stanno affermando e hanno dato risultati positivi, molto positivi.

In tale contesto, trovano posto anche le provocazioni dell'amico De Joanna: su quali possono essere le evoluzioni future di un controllo di questo tipo e naturalmente quale è il rapporto tra tecnica e politica che si deve instaurare su tali questioni.

È chiaro che se ragioniamo delle strutture esistenti a livello di Parlamento nazionale, è possibile, è giusto aprire un dibattito su quello che in qualche modo può essere il futuro di queste strutture: se renderle ancora più autonome, se la fase di innesco delle valutazioni deve essere sempre un procedimento di carattere politico o se le strutture

tecniche possono godere di una qualche forma di indipendenza nella scelta dei temi da verificare.

Ragionando però intorno alla situazione “pionieristica” delle Regioni, mi sento di affermare che è bene procedere con cautela ed iniziare possibilmente in modo graduale, come è stato per i Servizi del bilancio di Camera e Senato nei primi anni.

Un controllo quindi che è sì tecnico, ma non incide nella scelta dei temi. A mio avviso, la struttura tecnica può intervenire nella definizione delle metodologie da seguire per la verifica, ma spetta al livello politico la decisione in ordine agli aspetti da verificare. Nella sostanza, la struttura tecnica propone le metodologie più adeguate, se le fa approvare a livello politico e, successivamente, applica questa griglia di valutazione alle relazioni tecniche che devono accompagnare i disegni di legge.

Quindi, mi sento di invitare alla cautela in questa fase, pur difendendo con forza le prerogative del Parlamento. E, riacciandomi al discorso di introduzione del Presidente Lo Porto, mi auguro che quella evocata dal Presidente non sia una occasione completamente persa. Mi auguro, veramente, che l'Assemblea Regionale Siciliana possa, introducendo le opportune innovazioni, essere modello per le altre istituzioni regionali. Mi auguro infine – e ciò vale anche per il Parlamento nazionale – che venga evitato il rischio che corrono in questo momento storico i parlamenti, paventato in un'altra occasione dal collega Nicola Lupo della Camera, e cioè quello di essere assimilati alle moderne monarchie costituzionali, ricche di privilegi, ma con una capacità di incidere sui fatti assolutamente inesistente.

PIERO GIARDA

Ordinario di Scienza delle Finanze
presso l'Università Cattolica di Milano

LA FINANZA PUBBLICA NEL NUOVO ASSETTO DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE. VINCOLI COMUNITARI E NAZIONALI*

Ringrazio, innanzitutto, per l'invito e per le gentili parole di presentazione.

Il titolo della mia relazione, in realtà, sembra andare in qualche modo fuori tema e per questo cercherò di ricondurlo entro i giusti binari.

Devo dire, tuttavia, che gli interventi che ho ascoltato mi hanno indotto ad un piccolo cambiamento; pertanto, farò qualche commento iniziale proprio su alcune delle proposizioni che ho sentito, in particolare sul problema delle verifiche finanziarie ed il ruolo svolto dai Servizi di Bilancio delle Camere.

Esiste un problema di fondo nei rapporti tra Governo e Parlamento che si concretizza nella questione della quantificazione degli oneri delle iniziative legislative.

In quanto docente, mi sono sempre occupato di tali questioni e, peraltro, per tanti anni ho presieduto la Commissione tecnica della spesa pubblica. Inoltre, di queste

* (Bozza non corretta dal Relatore)

problematiche mi sono dovuto occupare direttamente nella veste di Sottosegretario per il Tesoro. Infatti, in tale veste ho avuto la responsabilità di occuparmi di ben sei leggi finanziarie di seguito (solamente Emilio Colombo ha occupato la stessa scrivania più a lungo di me. Insieme abbiamo fatto una verifica su chi fosse stato più a lungo fra i due: lui mi ha battuto, credo, di due mesi sempre seduto fisicamente nello stesso posto passando, io attraverso cinque governi, lui non so attraverso quanti).

Al fine di inquadrare la problematica di cui discorriamo, chiederei ai presenti di immaginare un triangolo con un vertice non puntuale, in cui uno dei tre vertici, insomma, è costituito da un segmentino piccolo; quindi in verità si tratta di un quadrilatero, di cui uno dei lati è molto, molto piccolo.

Ai tre vertici si trovano il Ministero del Tesoro, i ministeri di spesa e, sull'altro vertice, il Parlamento, presente nelle sue varie manifestazioni, che sono le Commissioni bilancio, le strutture tecniche, i servizi del bilancio e le Commissioni di merito.

Naturalmente la vita politica, le questioni di merito ed in particolare quella che ci sta a cuore, quella del controllo della spesa, hanno a che fare con questo triangolo.

Interpongo una distanza molto grande tra Ministro del tesoro e ministeri di spesa.

Infatti, pur sedendo il Ministro del tesoro e gli altri ministri nel Consiglio dei ministri – e quindi formando la collegialità del Governo – dal punto di vista dell'analisi è come se fossero degli agenti separati, perché il Ministro del tesoro ha come punto di vista, o dovrebbe avere come punto di vista, quello degli equilibri macroeconomici, mentre i ministri di spesa, che governano la spesa solo di singoli settori hanno come riferimento settori/parti della società, non il quadro macroeconomico. E si registra sempre una forte conflittualità sulle leggi di spesa tra il Ministro del tesoro e i ministri di spesa.

In Parlamento, i ministri di spesa naturalmente si appoggiano alle Commissioni di merito mentre il Ministro

del tesoro si appoggia prevalentemente alle Commissioni bilancio.

Sono stato un frequentatore assiduo delle Commissioni bilancio, soprattutto in occasione delle leggi finanziarie, meno per quella parte, cui ha fatto riferimento il dottor Scotti, che riguarda i pareri consultivi della Commissione bilancio sui provvedimenti di spesa fuori dalla sessione di bilancio.

Questa seconda parte è una scuola di formazione straordinaria: i rappresentanti del Tesoro sono costretti a passare, in un breve lasso di tempo, da un parere – mi sia consentita l'iperbole – per un provvedimento che assegna ai figli del professor De Joanna un contributo speciale per l'avvio e la formazione professionale ad un altro, subito dopo, relativo all'introduzione di particolari incentivi per i costruttori di barche a vela operanti nell'America del Sud.

Quindi, si deve avere una grande esperienza e una grande flessibilità per dare un parere su questi provvedimenti.

Devo dire che il lavoro che svolgono i Servizi di bilancio di Camera e Senato su questi provvedimenti, e per il Governo e per il Tesoro, è di straordinaria utilità: spiegano cose che probabilmente nessuno nel Governo aveva visto o capito. Pertanto, tali servizi svolgono veramente una funzione tanto importante, tanto rilevante che non si può descrivere bene; essi aprono gli occhi, fanno vedere le cose perché hanno la fortuna di poterle guardare dall'esterno.

Considerato che in questa Regione si sta pensando di avviare tali iniziative, ritengo che ipotizzare un organo con tale ruolo e che abbia la capacità di leggere con occhi vivi ed autonomi le proposte di cambiamento legislativo costituisca un assetto, un valore di grandissimo rilievo da tenere presente.

In genere, i Servizi di bilancio e gli assessori al bilancio vivono in una *entente* molto positiva.

Nella formazione delle decisioni di spesa ci sono due aspetti: il primo è il problema di come sono fatte le previsioni di spesa per il bilancio nella legislazione vigente,

l'altro è quello della valutazione del costo delle nuove leggi di spesa.

Sono due tipi di attività molto diversi e in generale bisogna dire che i Servizi di Bilancio di Camera e Senato hanno probabilmente svolto in modo più efficace, molto efficace, il secondo, cioè quello dell'analisi del costo delle nuove leggi di spesa, o anche del costo delle leggi che dispongono interventi tributari, che non quello dell'analisi delle previsioni di bilancio nella legislazione vigente.

A tale proposito, esiste un problema di rilievo che il legislatore nazionale non ha affrontato, credo, in modo adeguato e non so se qualche correzione potrebbe essere necessaria nel futuro.

Se voi, Regione Sicilia, entrate nella logica di valorizzare questa funzione pubblica, bisogna che teniate presente che le due funzioni richiedono tecniche e strumenti un po' diversi l'una dall'altra, da approntare contemporaneamente.

Le questioni, credo, sono particolarmente complesse per una regione come la Regione Sicilia che ha tra i propri compiti e nella struttura del suo bilancio, soprattutto per la natura delle competenze e delle risorse, quello di preoccuparsi dei problemi di sviluppo economico.

La Regione Sicilia non ha tra le proprie spese quelle per i grandi servizi pubblici: non ha la spesa per la polizia, non ha la spesa per la scuola. Questi grandi servizi pubblici non sono nel suo bilancio e, quindi, il suo bilancio è orientato, almeno in via concettuale, prevalentemente verso interventi che hanno come obiettivo quello di sostenere, promuovere, favorire lo sviluppo economico aggregato oppure di settore.

Per questi tipi di interventi i problemi che si pongono per la valutazione del costo delle leggi di spesa, per valutare gli effetti delle leggi di spesa sono particolarmente complessi perché richiedono di valutare i comportamenti dei soggetti beneficiari delle erogazioni pubbliche. Occorre sapere se una norma provoca mutamenti nei comporta-

menti che sono quelli ai quali sono associate poi le ragioni stesse dell'intervento pubblico.

Guardo quindi con molto favore alle iniziative che si vogliono assumere su tali tematiche, sulle quali intendo tornare nel prosieguo del mio intervento.

Ora, desidero trattare più specificatamente il tema che mi è stato assegnato: il controllo della spesa.

Come si colloca la questione del controllo della spesa in un ordinamento costituzionale che si è mosso o si sta muovendo verso quello che gli economisti chiamano un sistema di federalismo fiscale?

Il federalismo fiscale non ha quasi niente a che vedere con il federalismo *tout court*: è una cosa diversa. Cercherò di spiegare perché ho fatto questa affermazione.

Ricordo quale era la situazione che prevaleva fino al 2001.

L'articolo 81 della Costituzione, al quarto comma fa riferimento soltanto al bilancio dello Stato. In tale norma è fissato questo imperativo del governo della finanza pubblica: le leggi che comportano nuove e maggiori spese devono indicare i mezzi per farvi fronte.

Era il 1947. Alcuni cambiamenti importanti sono intervenuti nel 1978 e, siccome io tratto i problemi degli enti decentrati, tra cui il problema dei rapporti tra centro e periferia, non faccio riferimento alla 468, ma faccio riferimento ai decreti Stammati del 1977, con i quali veniva introdotto nella legislazione ordinaria il principio che il Governo centrale fissa le regole di crescita della spesa degli enti locali.

Una normativa molto innovativa, una vera svolta ideologica, allora, che ha costituito l'ingresso diretto del legislatore nazionale nell'autonomia finanziaria di comuni e province: il governo diretto dei livelli di spesa, non delle scelte di spesa, ma dei livelli di spesa da parte di comuni e province.

In quello stesso anno, pressappoco, cambiava anche il sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario.

Queste ultime, cioè, uscivano dal regime delle compartecipazioni, che era stato introdotto dalla legge Morlino, e venivano anche queste sottoposte a vincoli quantitativi di natura finanziaria: i trasferimenti che il Governo avrebbe disposto nell'anno successivo sarebbero stati uguali a quelli dell'anno in corso.

Si tratta di norme introdotte quasi tutte in un periodo difficile: erano gli anni dei governi di solidarietà nazionale.

Il cambiamento successivo, da questo punto di vista, si ha nel 1991 con il trattato di Maastricht e, successivamente, con il Patto di stabilità e crescita che mette dei vincoli sul saldo di bilancio: non più del bilancio dello Stato, non più del bilancio degli enti locali ma un vincolo di natura nazionale, un vincolo-Paese; il conto consolidato degli enti pubblici è sottoposto a vincoli sul saldo, e cioè entrate meno spese.

Veniva quindi fissato un limite massimo al deficit che doveva tendere al pareggio, con quella mitica indicazione del 3 per cento del PIL.

Il riferimento era ai saldi; il trattato di Maastricht non ha interesse per la composizione del saldo, cioè per i livelli delle spese e delle entrate o per la composizione delle spese o delle entrate; esso si fonda su un solo semplice parametro: differenza tra spese complessive meno entrate complessive.

Il trattato interviene a regolamentare questo saldo perché è da questo saldo che nasce il debito pubblico. (E il debito pubblico era considerato un pericolo, soprattutto legato al fatto che c'erano paesi, tra cui l'Italia e il Belgio, che avevano un debito pubblico molto elevato. Probabilmente se l'Italia ed il Belgio non avessero avuto uno *stock* di debito pubblico così elevato, avremmo avuto una diversa parametrizzazione nel trattato di Maastricht.)

Un passo più avanti è stato il Patto di stabilità interno. Al riguardo, porto qualche responsabilità, tanto è vero che l'altro giorno, andando nel sito del Tesoro per vedere se il

testo della legge finanziaria era su Internet, mi ci sono ritrovato: (Ma come? Io, Giarda, non sono più al Tesoro e sul sito esce fuori ancora il mio nome!) Si trattava di una circolare, o meglio – poiché la Ragioneria non me l’aveva autorizzata – di un mio lungo articolo esplicativo di che cosa era il Patto di stabilità interno, nato nell’estate del ’98. Esso riguarda le Province, i Comuni e le Regioni e si riferisce ai saldi. Non si interferiva più, come era avvenuto nel ’78, e poi fino al 1983-1984, con i livelli delle spese, ma si diceva agli Enti locali che, nel rispetto delle regole alle quali il Paese è sottoposto in virtù del Patto di stabilità e crescita, si sarebbero posti dei vincoli sui saldi.

Questo avveniva nel ’98. Con la finanziaria del dicembre del 2001, quindi la prima del Governo Berlusconi, si è ritornati al blocco delle spese (poi discuteremo un poco delle ragioni di questo cambiamento.)

Il problema per gli Enti locali e le Regioni del rispetto di questo vincolo ha a che fare proprio con i problemi di misurazione, un classico tema del Servizio del bilancio, perché muove le mosse da una domanda: quale sarebbe il deficit di bilancio in un singolo ente – Comune, Provincia o Regione – se gli fosse lasciata libertà di azione. Quindi, definita tale nozione di saldo tendenziale, il Patto di stabilità interno, nella sua versione originaria, imponeva un livello di deficit più basso del livello del deficit tendenziale.

Per ottenere questo risultato, per migliorare quindi il saldo tendenziale, l’Ente locale poteva aumentare le entrate oppure ridurre le spese, oppure effettuare una qualche azione combinata di aumenti delle entrate o riduzione delle spese.

Quando l’abbiamo presentato per la prima volta – era l’autunno del ’98 – mi ricordo che, forse il dottor Scotti o forse qualcuno dei suoi colleghi della Camera, mi chiese quale garanzia vi fosse del fatto che i Comuni, le Regioni e le Province si sarebbero adattati ad aumentare le entrate od a ridurre le spese. E mi chiesero anche come avrebbe-

ro fatto per valutare la correttezza del risparmio – me lo ricordo ancora: erano 2.000 miliardi di lire – che il Governo aveva associato al Patto di stabilità interno. Naturalmente, la risposta che il Governo dava era che, certamente, si contava sul senso civico del sistema delle autonomie, la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza unificata, cui questa novità veniva presentata come oggetto misterioso. Ripeto, si faceva riferimento al loro senso civico, al senso di appartenenza ad una comunità che doveva realizzare obiettivi importanti per il Paese.

Il Patto di stabilità interno è stato sempre presentato come una norma di coordinamento finanziario, diretta a Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, a Comuni e a Province, senza sanzioni. Si discusse molto, anche in Parlamento, se si dovesse introdurre anche il controllo successivo della Corte dei conti sugli impegni di natura finanziaria, valutando se tali impegni fossero stati rispettati oppure no. Ma avevamo preso questa decisione di non imporre il controllo di legittimità sui comportamenti; avevamo fissato questo obiettivo come un obiettivo di natura etica che doveva essere realizzato per concorrere al risanamento finanziario.

Pertanto, si faceva riferimento a due categorie: responsabilità ed autonomia; responsabilità politica, nel senso di partecipazione, ed autonomia, e cioè che ogni Comune, Provincia o Regione poteva gestire come credeva l'azione per il conseguimento dell'obiettivo.

Con le Regioni a statuto speciale avevamo stabilito la procedura necessaria per concordare questi saldi ed il relativo monitoraggio. Ricordo, al riguardo, le riunioni specifiche con i responsabili finanziari delle Regioni a Statuto speciale (ricordo, in particolare il dottor Sapienza che partecipava a quegli incontri) per decidere come gestire quella iniziativa con le Regioni a Statuto speciale. Su tale argomento abbiamo anche scritto un articolo insieme con una signora funzionario della Commissione Bilancio del Senato che dimostrava come gli esiti di que-

sta operazione, i risultati 1999 e 2000, sono stati misti. Non si sa bene se siamo riusciti o non siamo riusciti, ancora oggi non abbiamo la misura di che cosa sia effettivamente successo in applicazione di quelle norme di legge.

Nel 2001 si registrano due fatti rilevanti da questo punto di vista. Il primo è la legge costituzionale n. 3 che ha modificato il Titolo V della Costituzione, confermata con il referendum del 7 ottobre del medesimo anno. La seconda, l'ho già citata, è la legge finanziaria del 2001.

Il primo fatto, la legge costituzionale n. 3, può dirsi ispirata al principio di aumentare il grado di autonomia del sistema dei governi decentrati, in senso lato; poi discuterò che cosa intendo esattamente con questo.

Il secondo fatto, la legge finanziaria del 2001, invece, tende ad aumentare in qualche misura il sistema di vincoli – e talvolta di blocco – dei comportamenti. La politica spesso ha in sé elementi di contraddizione, il 2001 presenta questa caratteristica producendo provvedimenti che aumentano il grado di autonomia da un lato e provvedimenti che lo riducono dall'altro.

Vengo alla nuova Costituzione. Avevo già detto che il Titolo V della nuova Costituzione può essere visto, parlo da economista, come un esercizio di federalismo fiscale applicato. Le tecniche di cui parla Adam Smith nella sua opera "L'indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni" vengono in via teorica tradotte in un esercizio pratico di legislazione che affida più competenze legislative alle Regioni e, poi, con la modifica dell'art. 118, e il principio dell'assegnazione delle funzioni amministrative ai Comuni secondo le regole della sussidiarietà.

Invero, per parlare del nuovo testo della Costituzione occorrerebbe molto più tempo. Inizialmente non sapevo come cavarmela, poi, approfittando del fatto che siamo qui per conto dell'Assemblea regionale siciliana, avendo letto la sigla ARS, ho provato a dare alla stessa un diverso significato. In essa c'è tutta la nuova costituzione: ARS sta

per Autonomia-Responsabilità-Solidarietà. Quindi parlerò di queste tre lettere e di questi tre concetti: autonomia, responsabilità e solidarietà, una triade che fissa le nuove regole dei rapporti tra centro e periferia.

La prima questione. Che cosa si intende per autonomia? Dobbiamo vederla sul lato della spesa e sul lato delle entrate.

La nuova Costituzione sul lato della spesa definisce sulle materie nelle quali le Regioni possono legiferare e prendere decisioni una progressione di maggiore autonomia a seconda delle materie stesse. Abbiamo una interessante calettatura. Ad esempio, il quinto comma dell'articolo 119 prevede interventi per il riequilibrio territoriale. È evidente che parliamo in termini generali in quanto questi interventi, diretti al riequilibrio territoriale, saranno gestiti in larga misura direttamente dallo Stato; quindi, il grado di autonomia delle Regioni è praticamente nullo.

Poi ci sono materie sulle quali le Regioni hanno un potere legislativo limitato dalle ragioni della competenza concorrente, cioè devono legiferare nell'ambito dei principi fondamentali che saranno definiti in applicazione della legge La Loggia del giugno di quest'anno. In più, per alcune materie, oltre al vincolo dei principi fondamentali, c'è anche il rispetto della lettera *m*) del secondo comma dell'articolo 117, che richiede i livelli essenziali delle prestazioni che sono fissati dallo Stato, evidentemente nel rispetto di una qualche regola di uniformità. Quindi, ci saranno materie, probabilmente come la sanità, la scuola, etc., che saranno regolate da rigidi parametri di uniformità tra tutte le Regioni. Pertanto, il grado di autonomia su queste materie, da parte delle Regioni, sarà molto limitato.

All'estremo opposto ci sono quelle poche materie sulle quali le Regioni possono operare in un regime di competenza legislativa esclusiva e che non rientrano nel vincolo della lettera *m*).

Quindi, i bilanci delle Regioni a Statuto ordinario (poi dirò anche qualcosa sulle Regioni a statuto speciale), avranno nel proprio profilo margini di autonomia legislativa molto, ma molto, differenziati: si va da un massimo di autonomia su poche materie in regime di competenza legislativa esclusiva, alle grandi materie dei servizi pubblici su cui lo Stato fisserà sia i principi fondamentali sia i parametri delle prestazioni essenziali e poi ci sono anche materie che saranno gestite direttamente dallo Stato con gli obiettivi del quinto comma dell'art. 119.

Sul fronte delle entrate, parliamo di autonomia tributaria. Se lo Stato darà alle Regioni dei tributi propri – cosa che non è detta – su questi tributi le Regioni ora hanno reali spazi di autonomia. Saranno spazi di autonomia vincolata agli obiettivi del Patto di stabilità interno, vincolata al principio di uguaglianza (art. 5 della Costituzione), vincolata al principio della progressività (art. 53 della Costituzione), vincolata alla riserva di legge fissata dall'art. 23. L'autonomia sarà anche vincolata alla gestione delle regole di perequazione (sotto il capitolo solidarietà di cui parlerò più avanti).

Naturalmente sull'autonomia tributaria delle Regioni e le conseguenze che avrà per i bilanci delle Regioni si potrebbe discutere a lungo. In particolare, la teoria economica suggerisce che le Regioni non dovrebbero avere autonomia su quelle basi imponibili che poi determinano esportazione dei tributi perché l'autonomia dovrebbe responsabilizzare il cittadino che vota. L'autonomia tributaria serve come strumento di controllo della classe politica, quindi se un tributo si esporta, viene esportato su altre Regioni e il principio della responsabilità politica attraverso l'autonomia tributaria non si realizza.

Inoltre, l'esercizio dell'autonomia tributaria e i tributi propri mettono in evidenza il fatto che non tutte le Regioni italiane hanno lo stesso livello di reddito.

La regione Calabria ha livelli di reddito che sono un terzo per abitante rispetto alla regione Lombardia. I tribu-

ti propri in Calabria genereranno un gettito tributario che è un terzo di quello che producono in Lombardia.

Pertanto, se si devono rispettare i vincoli dell'uniformità di trattamento delle prestazioni essenziali, bisognerà, come prevede il terzo comma dell'art. 119, che lo Stato intervenga con la perequazione, che vengano dati cioè soldi alle Regioni più povere sulla base del nuovo principio che la Costituzione ha introdotto (che, invero, è un principio molto liberista; stupisce che l'abbia fatto un Governo di Centro-sinistra, ma questa è la vita) che è il principio della perequazione della capacità fiscale.

Questo sostituisce come criterio generale per l'esercizio della solidarietà interregionale, quello che era presente nel vecchio testo dell'art. 119 e che era il principio del bisogno: si finanziavano le regioni più povere sulla base della perequazione della capacità fiscale, che è propria degli stati federali (vige la perequazione della capacità fiscale in Canada, in Australia e, in qualche misura, in Germania, molto più vincolata di quanto non sia la Costituzione italiana).

La perequazione della capacità fiscale, per essere utilizzata come criterio guida, richiede che l'esercizio dell'autonomia tributaria sia un esercizio limitato; quindi, implicitamente, facendo riferimento a questo criterio della capacità fiscale, il legislatore costituzionale ha detto che non saranno ammesse o tollerate differenze molto elevate tra le diverse Regioni nei livelli di attivazione dei servizi.

È una scelta politicamente importante, che è inserita, è scritta nella nostra Costituzione!

È interessante rilevare come le Regioni a statuto speciale sembrano essere escluse dalla partecipazione alle regole di solidarietà. Non c'è un vincolo che dice che le Regioni a statuto speciale ricche debbano concorrere al finanziamento dei servizi pubblici nelle Regioni a statuto speciale povere. Per qualche strana ragione il costituente si è dimenticato che la solidarietà è un principio etico e che quindi dovrebbe applicarsi, estendersi a tutte le istitu-

zioni ed enti presenti sul territorio. Sembrerebbe, da quello che si legge, che le regole di solidarietà valgono solamente per le Regioni a statuto ordinario e non per le Regioni a statuto speciale.

Dicevo, autonomia, solidarietà, responsabilità finanziaria: la terza lettera è la R.

Il problema di fondo del nostro sistema pubblico, come credo ricorderà domani il senatore Vegas, sta nel fatto che quando un ente pubblico, una parte del sistema delle autonomie si assume un impegno, poi lo dovrebbe rispettare.

Cosa succede se si verifica la situazione che è quella corrente, in cui tutti dicono di attenersi alle regole di buona condotta, ma poi nei fatti ciascuno fa quello che vuole ed alla fine i risultati che si ottengono sono molto diversi da quelli che erano stati previsti inizialmente?

Il caso classico è quello della sanità. Le Regioni si impegnano sistematicamente a realizzare certi obiettivi in materia di spesa sanitaria, i risultati a consuntivo sono molto diversi dagli impegni che si erano assunti all'inizio del processo di bilancio. Succede poi che l'azione di autonomia diventa un'azione di piagnisteo nei confronti del Governo centrale oppure un'azione di rivendicazione nei confronti del Governo centrale ed in queste circostanze il Parlamento viene completamente *bypassato* da un processo negoziale a posteriori, che vanifica il rispetto di queste regole di responsabilità finanziaria.

Quali sono i rimedi? Qualcuno dice che bisognerebbe far fallire qualche ente pubblico, altri dicono che bisognerebbe fare decadere le giunte e i consigli che non rispettano le regole che loro stessi si sono dati all'inizio del processo; insomma questa è una questione di grande rilievo nel sistema delle autonomie, dalle regioni alle università, cito tutti, per questa sorta di disobbedienza finanziaria che viene messa in atto giorno dopo giorno. Una disobbedienza che non ha e non ha avuto sanzioni adeguate e il risultato sono le norme che sono state reintrodotte, nelle ulti-

me leggi finanziarie, che impongono vincoli rigidi all'autonomia, per esempio: non puoi aumentare le spese più dell'1 per cento, del 2 per cento e così via.

Circa il fatto che siano state reintrodotte solo recentemente queste regole, non voglio esprimere una critica ai governi che le hanno poste in essere perché anche con governi di altra impostazione sarebbe stato lo stesso, in quanto non sono altro che la conseguenza necessaria di questo stato permanente, endemico di disobbedienza finanziaria, dove non si riesce ad ottenere l'aderenza ad un impegno.

Potrei citare anche esempi che riguardano Regioni a statuto speciale, con le quali si era cercato, nella mia permanenza al Tesoro, di ottenere degli impegni pluriennali in ordine a dei percorsi virtuosi che, tuttavia, poi non si sono materializzati. Non parlo necessariamente della regione Sicilia perché l'esempio si applica anche ad altre istituzioni, anche nel nord.

Resta, inoltre, la questione relativa alla responsabilità di cui le Regioni dovranno farsi carico nei confronti degli enti locali. È possibile che la nuova Costituzione abbia dato alle regioni dei poteri in materia di coordinamento finanziario sull'attività degli enti locali, dei comuni e delle province, una questione altamente dibattuta tra regioni e ANCI e UPI etc.

Vi sono, poi, le questioni reali legate all'effetto dei vincoli che abbiamo ricordato sulle possibilità di sviluppo del Paese. Mi riallaccio ad una osservazione fatta dal nostro Presidente, nella sua introduzione, circa i vincoli del patto di stabilità e crescita, che andrebbero riconsiderati. La mia osservazione non riguarda il livello a cui si fissa il vincolo. Penso che lui abbia ragione quando sostiene che varrebbe la pena di riconsiderare gli obiettivi. La questione di fondo, tuttavia, è quella di capire se abbiamo gli strumenti per fare sì che una volta che avessimo deciso che il deficit globale del sistema pubblico non deve essere del due per cento, ma del tre per cento, del quattro

per cento, perché ciò è necessario per il governo dell'economia, di ottenere che questo effettivamente si realizzi.

Allora, quali sono gli strumenti che un complesso sistema pubblico ha a disposizione per far sì che quello che si vuole ottenere si realizzi e invece non venga fuori un risultato diverso e molto più grave?

Su questa questione del deficit, un ultimo commento lo voglio riservare a quanto stabilito dal sesto comma dell'art. 119. Tale disposizione stabilisce che l'indebitamento è consentito solo per finanziare le spese per investimenti. Questa è una innovazione che non era presente nella nostra Costituzione, ma che riguarda solamente Regioni ed enti locali; esiste questo nuovo vincolo per cui, nelle decisioni di bilancio, bisogna capire in che misura le spese per investimenti possano essere finanziate mediante mutui o attraverso il ricorso al mercato.

Questo, naturalmente, pone delle questioni di misurazione: che cosa sono effettivamente le spese per investimento? È una questione molto controversa che ha fatto registrare nella storia della finanza pubblica, dai tempi della finanza camerale tedesca, un grande dibattito circa la qualificazione delle spese produttive, le spese capaci di produrre reddito per il paese e, quindi, gettito per lo Stato.

Investimento dovrebbe essere solamente quella spesa che consente, domani, di generare un gettito aggiuntivo con il quale si dovrebbero pagare gli interessi sul debito pubblico contratto per il suo finanziamento.

Questa parte si presta a tante manipolazioni. Regioni ed enti locali, spesso, sono vittime delle grandi società di consulenza finanziaria che propongono loro immaginifici progetti di ristrutturazione finanziaria, tutti basati sul fatto che non gli fanno pagare gli interessi per i primi due anni e poi si rifanno in tutti gli anni successivi, generando fenomeni di illusione finanziaria per cui sembra che il debito non costi nulla nei primi due anni e poi ci si ripaga.

Tante regioni sono cadute in queste proposte. Occorrerebbe che i servizi bilancio delle assemblee garantissero

anche in ordine alle dinamiche del costo del debito, e che certe operazioni finanziarie venissero fatte non nell'interesse di una giunta, che magari è in scadenza, ma negli interessi della collettività, tenendo presente che poi verranno delle altre giunte (che, magari, saranno di colore politico diverso, ma questo non ha rilievo pratico), che dovranno farsi carico di decisioni prese in modo un po' avventato nel passato.

Mi scuso se posso essere risultato un po' lungo rispetto agli amici che mi hanno preceduto, ma mi era stato affidato un compito anomalo e difficile.

SECONDA GIORNATA

GIOVANNI PITRUZZELLA*

Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Palermo

PROPOSTE DI MODIFICHE DELLO STATUTO SICILIANO E NUOVE ISTITUZIONI PER IL CONTROLLO PARLAMENTARE DELLE ENTRATE E DELLA SPESA REGIONALE

Grazie, anche dell'invito a partecipare ai lavori di un convegno interessante con relatori tanto autorevoli.

Ieri, appunto, vi siete occupati del cuore della questione con relazioni che hanno riguardato proprio il modo come si strutturano all'interno dei parlamenti i meccanismi per il controllo della spesa e delle entrate. A me tocca un compito, se volete, più marginale, più tangenziale, e cioè quello di esaminare questa problematica dal punto di vista delle modifiche dello Statuto regionale.

Parto da lontano: vorrei sottolineare come la riforma dello Statuto si colloca in un contesto totalmente trasformato rispetto al passato, che impone di prendere in grande considerazione il tema di come si fanno le leggi, della progettazione legislativa, e della valutazione dell'impatto amministrativo e della copertura finanziaria delle leggi.

Sotto questo profilo tre aspetti che caratterizzano la riforma del Titolo quinto della Costituzione, hanno imme-

* (Bozza non corretta dal Relatore)

diate ricadute sulla tematica in oggetto: il primo è che la riforma del 2001 ha creato in Italia un tipo di regionalismo che non era affatto scontato, molto diverso da altri sistemi come quello tedesco e che può essere definito 'regionalismo legislativo'; cioè l'idea di base è che l'autonomia politica delle regioni si giochi soprattutto sul versante della legislazione. Da qui un assetto che è tendenzialmente duale, di separazione di competenze: lo Stato ha competenza riservata in determinate materie, dopodiché, appunto, c'è un altro elenco di materie di competenza concorrente, e poi tutto ciò che non è previsto, tutte le materie non espressamente enumerate, spettano alle Regioni, con cambiamenti importanti anche nel campo della legislazione di principio, perché tendenzialmente sembrerebbe venir meno l'idea secondo cui in queste materie il legislatore statale, insieme ai principi, pone la normativa di dettaglio.

Tutto ciò fa sì che nel Paese si determini una trasformazione importante. Fino al recente passato noi siamo stati abituati a considerare lo Stato come il centro dell'innovazione legislativa, come il vero garante del patto di stabilità, come il motore del risanamento della finanza pubblica. Pensiamo a tutto quello che è stato fatto per quanto riguarda la riforma del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione e la riforma del sistema sanitario.

Le regioni, in questo contesto, sviluppavano un tipo di legislazione che non richiedeva grandi momenti di progettazione, che non richiedeva un'analisi preventiva, *ex ante*, sulle conseguenze della legislazione, che non richiedeva neppure analisi di impatto amministrativo, di valutazione effettiva dei costi; potevano essere delle analisi, direi, piuttosto veloci.

Ora il contesto cambia. Prima la legislazione regionale era una legislazione prevalentemente interstiziale; lo Stato innova, lo Stato fa le leggi con cui riforma il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni. Poi le Regioni, con dei tempi neppure velocissimi, cercano di adeguare al loro assetto, alle loro realtà quella legizio-

ne. Lo stesso avviene per il sistema sanitario, cioè per aspetti cruciali anche ai fini dell'andamento della spesa pubblica.

Poi c'era un tipo di legislazione che serviva a dare risposta a degli interessi frazionali, a degli interessi molto specifici degli elettori e del singolo deputato.

Oggi, invece, con la riforma del Titolo Quinto della Costituzione, c'è un tipo di legislazione che ha caratteristiche diverse; l'energia, per esempio, diventa materia di competenza concorrente. Nella pubblica Amministrazione si espande la competenza legislativa delle Regioni e, di conseguenza, si pone con forza il problema delle strutture che possono realizzare sia una progettazione legislativa, sia una analisi delle conseguenze economiche e finanziarie di quello che le Regioni vanno a fare.

Tutto ciò naturalmente trova un aspetto di ulteriore enfattizzazione a causa della riforma dell'articolo 119, di cui il professor Giarda magistralmente ieri vi ha parlato; della riforma dell'articolo 119, con quegli elementi, quel consolidamento, direi, di tendenze che probabilmente già, anche grazie al contributo personale del professor Giarda, c'erano state nel sistema di avvio verso il federalismo fiscale. Ma questo pone esigenze importanti di assunzione di responsabilità da parte delle Regioni, di verifica effettiva del costo di determinati provvedimenti legislativi, di quali siano, cioè, le conseguenze che sul sistema della finanza regionale e locale derivano da una legge oppure da un'altra in un sistema in cui viene privilegiato il principio di autogoverno rispetto ad altri principi. In sostanza, c'è l'esigenza di una valutazione preventiva dell'impatto amministrativo e finanziario della legislazione.

C'è poi un terzo elemento che spesso viene percepito ma non pienamente analizzato; e cioè il fatto che è cambiata radicalmente la forma di governo delle Regioni. Noi veniamo da un passato con forme di governo di tipo tendenzialmente parlamentare, o assembleare addirittura, dove il ruolo dell'Assemblea si giocava fundamentalmente su due

versanti: quello della risposta, come dicevo prima, legislativa agli interessi frazionali, agli interessi settoriali o micro-settoriali, a fini di alimentazione del consenso del singolo parlamentare e quello del potere della crisi. La dinamica delle Assemblee legislative regionali era incentrata sulla possibilità di mandare a casa il Governo. Potere della crisi significava possibilità di mettere in crisi il Governo e, tra una crisi e l'altra, condizionarne l'operato ottenendo diverse attività amministrative coerenti con i desideri e le richieste dei singoli deputati o consiglieri regionali.

Come abitudine mentale, i componenti delle Assemblee legislative regionali non sono stati dei legislatori quanto dei gestori. La legislazione non imponeva delle scelte importanti di politica legislativa, e tutta un'altra parte dell'attività si svolgeva in chiave informale per condizionare l'operato del Governo – e amministrazione regionale – in forza di questo ricatto costante del potere della crisi. Quindi, non c'è un'abitudine alla legislazione; motivo per cui vediamo, anche oggi – dopo la modifica del Titolo Quinto che ha introdotto quel regionalismo legislativo, che di fatto le Regioni hanno utilizzato pochissimo – che ci sono degli studi recenti che attestano come nei primi anni di vita della riforma, le Regioni abbiano utilizzato pochissimo la nuova competenza legislativa ed abbiano mantenuto leggi ispirate alle vecchie caratteristiche. Nonostante il gran parlare che si è fatto, poi alla fine l'utilizzo dello strumento legislativo è stato dappertutto abbastanza limitato. Proprio perché l'abitudine mentale del deputato regionale o del consigliere era quella del gestore più che del legislatore.

Senonché, poiché il contesto è cambiato, noi ci troviamo adesso di fronte a due diverse prospettive: da una parte, troviamo dei Consigli regionali che non hanno più il potere della crisi, e questo ha determinato una gravissima crisi di identità di tutte le Assemblee legislative, che oggi non sanno bene qual è il loro ruolo; infatti, non possono mandare a casa o ricattare i Governi, il Presidente

della Regione ha una stabilità che, come è noto, nella stampa lo fa ribattezzare con il titolo di governatore, e i consiglieri regionali, i deputati regionali vivono, anche con frustrazione, questa perdita del ruolo che derivava dal potere di mandare a casa i Governi.

In questo contesto le reazioni sono due: una, che è quella preminente, è l'idea di tornare al vecchio assetto. La proposta di modifica dello Statuto calabrese, nella sostanza, al di là del meccanismo utilizzato, prevede la possibilità di cambiare in corso di legislatura il Presidente della Regione, facendo venir meno il principio secondo cui, se si apre la crisi, si va a rivotare contestualmente sia per il Presidente della regione che per il Consiglio regionale. La proposta calabrese, che ha trovato grande seguito presso quasi tutte le altre Regioni che hanno in corso di elaborazione i loro statuti, prevede proprio una soluzione di questo tipo; e qualcuno vuole ritornare addirittura ad assetti parlamentari.

Sappiamo come questa proposta, secondo alcuni, è incompatibile con la Costituzione; il discorso ci porterebbe lontano, comunque c'è anche un ricorso del Governo avverso la delibera del Consiglio regionale della Calabria che ha approvato quella proposta.

Questa è una prospettiva. L'altra prospettiva, invece, è quella di attrezzare le Assemblee legislative in modo tale da potere svolgere effettivamente un ruolo di progettazione, di innovazione legislativa; di fare le grandi leggi, secondo quello che doveva essere il disegno di cui la parte nobile, perché poi vi sono molti aspetti più ignobili, doveva essere l'ispirazione della spinta federale o di regionalismo forte, e cioè l'idea secondo cui qualsiasi assetto federale è in qualche misura competitivo, sia pure con tutti gli elementi di solidarietà che vogliamo introdurre; e quindi le regioni si sforzano di sviluppare delle *performance*, sia in campo fiscale ma anche nel terreno della progettazione dell'innovazione legislativa, l'una in competizione con l'altra, cercando di migliorare la qualità di questo prodotto.

Se non dobbiamo seguire la via del ritorno al passato e vogliamo sfruttare le potenzialità insite nella riforma del Titolo Quinto, allora dobbiamo insistere sulle strutture che possano effettivamente dare ruolo ai Consigli regionali sul terreno della innovazione legislativa.

Sono strutture che riguardano sia, ripeto, la fattibilità amministrativa sia l'esame dell'impatto economico, sia l'esame dell'impatto finanziario. Per esempio, una della proposte di modifica dello Statuto siciliano prende in considerazione proprio questi elementi e dà garanzia all'esistenza di strutture tecniche all'interno dell'Assemblea legislativa siciliana che possano, da una parte, – e mi riferisco al disegno di legge Leanza – esaminare la fattibilità amministrativa delle leggi, una valutazione *ex ante*, e l'analisi d'impatto della regolamentazione, e poi monitorare lo sviluppo, l'attuazione della legislazione; e dall'altro lato, verificare quali siano le implicazioni finanziarie delle proposte presentate sia dal Governo che dai parlamentari.

A questo punto, però, entrano in gioco due problemi.

La prima considerazione è che questo genere di proposte incontrano in realtà – possiamo chiamare le cose col loro nome – forti resistenze non solo in Sicilia, ma un po' dappertutto, da parte della stessa classe politica regionale. L'idea che prevale è che strutture di controllo di questo tipo possano in qualche misura menomare il potere del singolo consigliere regionale o del singolo deputato regionale. Come c'è il timore che, alla fine, si realizzi una traslazione di potere dalla classe politica a strutture tecnocratiche.

Ciò blocca questo tipo di proposte, laddove invece si potrebbe svolgere un altro ragionamento, e cioè che se vogliamo ridare ruolo alle Assemblee legislative e riteniamo impossibile il ritorno al passato, di fronte a un Presidente della Regione eletto direttamente e, quindi, dotato di quel plusvalore istituzionale e politico che deriva proprio dall'elezione diretta, allora queste assemblee devono avere strumenti di elaborazione e di verifica non soltanto

dell'operato dei parlamentari, ma, ripeto, in primo luogo delle proposte che vengono dal Governo.

L'altro aspetto riguarda lo statuto di queste strutture. Perché il problema è stabilire che tipo di indipendenza, di autonomia tecnica possano avere. Certamente non potranno sostituirsi al decisore politico, certamente le loro indicazioni non potranno essere vincolanti; ma c'è da stabilire che tipo di autonomia devono avere perché, per esempio, talora si tende nella vita delle assemblee legislative a mescolare due ruoli profondamente diversi: il ruolo di strutture tecniche di questo tipo col ruolo di organismi politici. Per esempio, tutti sono stati d'accordo sul Comitato per la legislazione che non riguarda la spesa pubblica, ovviamente, ma la qualità della regolamentazione, meno sull'introduzione di strutture indipendenti.

In questa prospettiva credo che si inserisca il grande tema di eventuali autorità esterne che possano verificare l'andamento della spesa pubblica, del ruolo delle sezioni di controllo della Corte dei Conti, per il quale ci sono delle prospettive di soluzione nella legge La Loggia, e di cui credo ci parlerà il consigliere Graffeo.

Certamente siamo di fronte a temi che ancora richiedono delle soluzioni che hanno però un'importanza decisiva per quello che sarà il ruolo che assumeranno le regioni nel complessivo assetto istituzionale del Paese.

MAURIZIO GRAFFEO

Consigliere della Corte dei Conti

IL CONTROLLO DI GESTIONE DELLA CORTE DEI CONTI PRESSO LA REGIONE SICILIANA E NUOVI RAPPORTI CON LE ASSEMBLEE LEGISLATIVE

Articolerò il mio intervento in due parti: nella prima cercherò di ricostruire, dal punto di vista storico-giuridico, l'evoluzione del controllo nella Regione siciliana; nella seconda parte, invece, tenterò una valutazione degli ultimi esiti di questa evoluzione del sistema dei controlli nei confronti dell'Istituzione Parlamentare siciliana, delineando alla fine un possibile disegno ricostruttivo di tale sistema in ambito regionale che possa servire da spunto utile per il futuro, soprattutto in sede di revisione statutaria alla quale finalmente si sta cominciando a mettere mano.

Sono uno di quelli che crede ancora che la Storia sia maestra di vita; quindi parto un po' da lontano: dall'articolo 23 dello Statuto Regionale.

Questa norma era figlia dell'ottica del decentramento e prevedeva, infatti, che tutti gli organi giurisdizionali centrali dovessero avere loro sedi in Sicilia per gli affari concernenti la Regione.

Dopodiché, il secondo comma introduceva un'espressa previsione relativamente al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti, assegnando al primo funzioni consultive ed alla seconda attribuzioni di controllo amministrativo e contabile.

Dobbiamo ricordare che l'articolo 23 dello Statuto è stato approvato nel 1946, quando il controllo non era ancora costituzionalizzato nelle forme successivamente previste negli articoli 100, 125 e 130 della Costituzione italiana. Allora bisogna chiedersi perché l'articolo 23 ha previsto la Corte dei conti; e non è un interrogativo semplicemente storico in quanto la risposta ci potrà fornire indirizzi operativi per il futuro.

Probabilmente, ma non vorrei apparire blasfemo parafrasando un po' l'Evangelista Giovanni, tutto dipende dal fatto che "all'inizio era il controllo, ed il controllo era presso la Corte, il controllo era la Corte dei conti". A conferma cito anche un episodio che Giuseppe La Loggia, uno dei padri fondatori dello Statuto, ci raccontò nel corso di un convegno dell'ISEL nel 1988. Egli era stato delegato da Sturzo a presentare lo Statuto a De Gasperi. Questi, con fare molto paternalistico, gli disse: "Figlioli, voi volete nello Statuto la Corte dei conti che qui al centro crea tanti problemi, come mai?". E La Loggia rispose: "Presidente, noi siamo l'Autonomia, lo Statuto autonomistico che sorge, vogliamo un controllore autorevole". Proprio perché non c'era la costituzionalizzazione della Corte dei conti, La Loggia aveva forse di fronte l'unica alternativa allora conosciuta a tale organo, cioè il controllo prefettizio.

Comunque, la Corte dei conti nell'articolo 23 si veniva a configurare come un organo dello Stato (Stato apparato) chiamato ad esercitare il controllo amministrativo e contabile. Mi sembrano opportune due notazioni. L'articolo 23 non disciplina i parametri di questo controllo (non precisa "controllo di legittimità" o "controllo di merito"), afferma semplicemente che la Corte esercita il controllo amministrativo e contabile.

La seconda notazione è che la stessa norma non afferma che la Corte dei conti "esercita il controllo sull'amministrazione regionale". In altri termini voglio sottolineare che una diversa interpretazione dello Statuto forse avreb-

be consentito di affidare allora il controllo sugli atti degli enti locali della Regione, non a organi poi previsti dalla legislazione siciliana, quali il CORECO o le Commissioni provinciali di controllo ma alla Corte dei conti. E tale notazione, ovviamente, la pongo in prospettiva futura per quanto riguarda il controllo finanziario e gestionale degli enti locali siciliani.

Qual è stata l'attuazione dell'articolo 23? Una prima attuazione, peraltro coerente con le concezioni di quel periodo, è rappresentata dal decreto legislativo n. 655 del 1948.

Questo decreto, infatti, effettua una semplice operazione consistente nella completa equiparazione, sotto il profilo dei controlli, della Regione allo Stato. La Corte dei conti come opera al centro nei confronti dello Stato? Esiste una Sezione che controlla gli atti dello Stato; benissimo, viene istituita in Sicilia un'apposita Sezione di controllo per gli atti della Regione.

C'è un giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato celebrato dalle Sezioni riunite? Di conseguenza vengono istituite nell'Isola Sezioni regionali riunite che provvedono alla parificazione del rendiconto della Regione, con una peculiarità: al contrario di quello che avveniva al centro, la verifica contabile del consuntivo regionale fu affidata alla Sezione regionale del controllo.

Quali modalità di controllo prevede il decreto legislativo n. 655? In conformità, recita, alle leggi dello Stato che disciplinano le funzioni della Corte dei conti.

Sostanzialmente, si faceva riferimento al testo unico del 1934 che regolamentava sia il controllo sugli atti, sia la parifica del rendiconto. Il quadro che ne viene fuori è quello di un controllo focalizzato su tutti gli atti di spesa; non venivano, invece, controllate le entrate; era un controllo preventivo, quindi impeditivo dell'efficacia, come si suol dire in dottrina. Era un controllo di legittimità, un controllo formale. Inoltre il rendiconto della Regione siciliana veniva assoggettato a giudizio di parificazione da parte delle Sezioni regionali riunite che dovevano appro-

vare uno specifico referto il quale rappresentava l'unico momento di contatto tra la Corte dei conti siciliana e l'Assemblea regionale.

I rapporti tra la Corte e le istituzioni regionali erano, invece, principalmente incentrati, privilegiavano l'asse governativo. Tale circostanza è comprensibile ove si consideri che nel periodo in questione tutta la gestione era concentrata in capo all'esecutivo regionale: il Presidente della Regione e gli Assessori ordinavano e impegnavano le spese, disponevano i pagamenti, stipulavano contratti e così via. La burocrazia contava ben poco, se non nella parte esecutiva.

Questo rapporto Corte – Governo regionale si intravede finanche nell'assegnazione dei magistrati della Corte dei conti. Con peculiare disposizione nell'articolo 23 non si fece riferimento né ad altre magistrature né al Consiglio di Stato, ma si dispose solamente per i magistrati contabili che gli stessi dovessero essere nominati – si pensava probabilmente ad una magistratura contabile *ad hoc* per la Sicilia – di accordo tra il Governo della Regione ed il Governo dello Stato. Nelle norme di attuazione, comunque, questo accordo si tramutò in “previa intesa” della Regione nei confronti non già della nomina, ma dell'assegnazione in Sicilia dei magistrati contabili.

Questa norma la possiamo considerare in un certo senso anticipatoria rispetto alla recente legge n. 131 del 2003 la quale, infatti, prevede oggi la partecipazione ai controlli delle Regioni (a statuto ordinario) tramite la designazione di due magistrati nell'ambito di ogni Sezione regionale della Corte dei conti.

I rapporti con l'Assemblea regionale, come si è accennato, avevano una cadenza annuale in quanto avvenivano solo in occasione del referto sul rendiconto, e per di più si configuravano a contenuto meramente cartaceo atteso che la Corte si limitava a trasmettere la relazione sul consuntivo per consentire l'approvazione con legge di detto documento contabile.

Ma, mentre sul fronte del controllo in senso stretto, nulla cambia sostanzialmente nei successivi 35 anni, proprio il referto annuale, invece, cambia; cambia perché si trasforma lentamente da un resoconto dei controlli (su atti) che la Corte aveva effettuato, in una relazione che, nell'illustrare criticamente la complessiva gestione finanziaria del bilancio regionale da parte dei singoli assessorati, suggerisce, propone, indica all'Assemblea regionale spazi di intervento per eventuali modifiche normative.

Tuttavia, da una parte, la Corte dei conti nel referto continuava ad utilizzare essenzialmente parametri giuridici, mentre, dall'altra, l'Assemblea regionale non poneva eccessiva attenzione alle osservazioni della Corte, soprattutto, ritengo, a causa dell'instabilità politica che caratterizzava il periodo. In passato, infatti, abbiamo assistito a bilanci elaborati da una compagine governativa, approvati da un'altra, gestiti, per diversi segmenti temporali, da più governi regionali e, infine, rendicontati da altri esecutivi ancora.

Rispetto a questo panorama, dopo 35 anni si verifica un fatto esterno alla Regione siciliana ed epocale per il mondo dei controlli: l'approvazione da parte del Parlamento nazionale della legge n. 20 del 1994 che, appunto, riforma il controllo della Corte dei conti.

Quali sono le linee guida di questa legge? Le possiamo condensare in due punti: un fortissimo ridimensionamento del controllo su atti limitato a poche categorie, così interpretando più correttamente quel che l'articolo 100 individuava come controllo preventivo sugli atti del Governo. Ma ciò che più qui interessa, ecco il secondo punto rilevante della legge n. 20, è l'attribuzione alla Corte dei conti di un innovativo controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche.

Quindi la Corte dei conti, che fino a quel momento conoscevamo come controllore dello Stato, o al massimo come controllore esterno di alcune regioni a statuto speciale, diventa controllore di tutto il settore pubblico.

Tale legge, comunque, non nasce per caso. È frutto di un intenso dibattito dottrinale e politico sul sistema di controllo italiano, dibattito che, protrattosi nel corso degli anni 70-90, possiamo sintetizzare mediante alcune brevi considerazioni critiche espresse in quella sede.

Innanzitutto, il controllo su atti, se permette la rilevazione di una serie di irregolarità giuridico-formali e la loro eliminazione, non impedisce, tuttavia, la loro riproposizione in futuro. D'altra parte, l'esperienza dimostra come molti atti, pur avendo superato positivamente le procedure di controllo di legittimità, incappino poi nelle censure della giurisdizione amministrativa. Tale tipologia di controllo, infine, non dispone di rimedi nei casi in cui, ad esempio, a fronte di una legge recante interventi urgenti in un determinato settore, la relativa attuazione avvenga in ritardo ed i singoli provvedimenti, benché legittimi, non raggiungano lo scopo fissato dal legislatore. In altri termini, il sistema di controllo allora vigente presentava lacune e limiti tali da poter essere superati solo mediante una profonda revisione che in effetti fu attuata con la legge n. 20 del 1994. Possiamo dire che il dibattito culminò con il famoso intervento su "moscerini ed avvoltoi" di Sabino Cassese. Questi affermava: il controllo di legittimità è come la tela di ragno; questa riesce a captare, ad intercettare tutti i moscerini, ma, quando arriva l'avvoltoio, esso la sfonda.

La legge n. 20, comunque, non è solo figlia del dibattito che all'epoca investì queste problematiche; è un provvedimento normativo che si adegua alle profonde trasformazioni dell'amministrazione e della finanza pubblica italiana. Alludo, in particolare, alla Costituzione fiscale europea (con l'articolo 104 del Trattato), al protocollo sui disavanzi eccessivi ed al patto di stabilità e crescita dell'Unione monetaria. Alludo alle grandi riforme amministrative degli anni '80-'90: dalla legge sul procedimento a quella sugli enti locali e, soprattutto, all'introduzione del fondamentale principio distintivo tra sfera politica e quella amministrativa alla privatizzazione del rapporto di lavoro

alle dipendenze della pubblica amministrazione, con il conseguente rafforzamento del ruolo della dirigenza e l'enfasi che viene posta su obiettivi, risultati e retribuzioni premianti.

A livello nazionale questo insieme di riforme si completa con quella del bilancio (la legge Ciampi – la n. 94 del 1997 – ed i decreti legislativi d'attuazione) e con il nuovo sistema dei controlli interni (d.l.vo n. 286/99).

Ma, di tale “parte a monte” della legge n. 20 del 1994, nella Regione siciliana non vi è eco perché le riforme amministrative e di bilancio non vanno avanti, stentano ad essere approvate.

Si solleva, invece, conflitto di attribuzione nei confronti della Corte dei conti per limitare il controllo su atti. Tale conflitto viene risolto nel 1994 con la sentenza n. 40 nella quale la Corte Costituzionale afferma, giustamente, che, come abbiamo visto, le norme di attuazione in materia di controllo operano un rinvio dinamico alla legislazione statale, per cui la legge n. 20 deve trovare immediata applicazione in Sicilia. Ciò che più rileva in questa sede è rappresentato dal fatto che, in relazione di tale rinvio dinamico, nella Regione siciliana la Corte dei conti ha ritenuto applicabile la legge n. 20 non solo per quanto riguarda il controllo su atti, ma anche per la parte relativa a quello sulla gestione.

Come opera questo controllo che recentemente qualcuno ha definito come di “nuova generazione”, come opera questo controllo successivo sulla gestione? L'ambito, innanzitutto, non è più rappresentato dagli atti amministrativi, ma dalla gestione del bilancio e del rendiconto nel loro complesso. Ecco, la Corte ritorna ad essere Magistratura dei conti pubblici facendosi riferimento a quelli tradizionali (il bilancio, il patrimonio e il rendiconto). È da notare che la gestione non riguarda più solo spese, ma anche le entrate.

Sotto altro profilo, la verifica della legittimità (finanziaria) non è un valore recessivo, ma costituisce, anzi,

oggetto tipico di questi riscontri; a tale parametro tradizionale, però, si aggiunge quello della regolarità, le note tre “E” anglosassoni: efficienza, efficacia, economicità. In altri termini, controllo della rispondenza dei risultati agli obiettivi della gestione, nonché valutazione comparativa di costi, modi e tempi dell’attività amministrativa.

Infine, in relazione al terzo oggetto dei nuovi controlli, appare di estremo rilievo la circostanza che la Corte dei conti diventa controllore esterno dei controlli interni, dovendone verificare il relativo funzionamento.

Qual è il fatto di rilievo del controllo sulla gestione nei confronti delle istituzioni parlamentari? Il prodotto di questo tipo di controllo è una relazione che, in esito alle verifiche effettuate, contiene delle osservazioni, ma il destinatario di questo referto cambia completamente, non è più rappresentato solamente dal soggetto controllato. La Corte, infatti, riferisce direttamente alle assemblee elettive, quindi al Parlamento ed ai Consigli regionali, e, in Sicilia, all’Assemblea regionale. Le sue relazioni – dispone la legge n. 20 – vengono trasmesse anche, e non in via esclusiva, alle amministrazioni assoggettate a controllo le quali sono comunque tenute a comunicare alla Corte e alle assemblee elettive (per chiudere il cerchio) le misure conseguenzialmente adottate.

In tal modo il rapporto con l’Assemblea regionale siciliana da annuale diventa continuo, trovando occasione in ogni referto elaborato dall’organo di controllo esterno.

Parlando del controllo successivo sulla gestione, non possiamo non fare riferimento alla nota sentenza n. 29 del 1995 della Corte costituzionale, di cui sottolineo brevemente tre punti essenziali.

Il controllo sulla gestione è una forma diversa, completamente diversa dai controlli (su atti) conosciuti in Costituzione (artt. 100, 125 e 130), e trova giustificazione in altri interessi costituzionalmente rilevanti. La Corte costituzionale fa riferimento ai principi desumibili dall’articolo 97 (buon andamento della pubblica amministrazio-

ne), dall'art. 81 (equilibrio di bilancio), dall'art. 28 (responsabilità dei pubblici funzionari), dall'allora vigente art. 119 relativo al coordinamento della finanza pubblica.

Perché questo controllo viene imputato alla Corte dei conti? Perché la Corte dei conti si è trasformata da organo dello Stato – apparato a rappresentante dello Stato – comunità, cioè della collettività. È un organo ausiliario non più solamente dello Stato, ma delle Regioni e degli Enti Locali. Non sono affermazioni mie, ma sono affermazioni della Corte costituzionale. La Corte dei conti in tal modo diventa garante imparziale, per la natura magistratuale dei suoi componenti, della corretta gestione delle risorse pubbliche, nonché dell'equilibrio economico finanziario dell'intero settore pubblico.

Terzo punto, la Corte costituzionale sottolinea con forte enfasi che si tratta di un'attività essenzialmente collaborativa, in quanto da questo controllo non derivano sanzioni.

Nell'esercizio del controllo successivo sulla gestione, la Sezione di controllo per la Regione siciliana nel periodo 1994-1998 ha elaborato ben 18 referti i quali, però, non sembra che abbiano trovato un'adeguata attenzione da parte dell'Assemblea Regionale. Ritengo che ciò si sia verificato principalmente a causa della mancanza di un organo interno assembleare che, prendendo in considerazione queste relazioni, costituisse punto di riferimento per la Corte dei conti. Ma anche da parte di quest'ultima occorre fare un po' di autocritica in quanto su tali situazioni hanno inciso anche cause quali la mancanza di copertura magistratuale di questi nuovi compiti, alcuni fattori culturali e anche una certa mancanza di conoscenza delle effettive esigenze del Parlamento regionale.

Sotto il profilo dell'evoluzione normativa, occorre segnalare che nel 1999 viene approvato il decreto legislativo n. 200 il quale, pur prendendo spunto dalla istituzione della Sezione d'appello della Corte dei conti per la Regione siciliana, in effetti modifica notevolmente il deli-

neato sistema di controllo esterno, rompendo, peraltro, quella storica equiparazione, cui facevo cenno poco fa, tra Stato e Regione.

Il controllo sugli atti, come per tutte le altre Regioni a statuto ordinario, viene ulteriormente limitato ai regolamenti e agli atti amministrativi adottati dal Governo e dall'amministrazione regionale in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Unione europea; nello stesso tempo viene introdotto espressamente – e non più in via interpretativa – il controllo sulla gestione. Non subiscono modifiche, invece, le procedure di verifica e di parifica del rendiconto della Regione.

Ciò nonostante, e pur se la Corte, nel periodo 1999-2002, produce altri 21 referti di controllo sulla gestione, il Parlamento regionale non sembra avvertire la accentuazione del carattere collaborativo del controllo. In questo periodo si verificano solamente timidi approcci con la Presidenza dell'Assemblea regionale proprio per individuare quell'organo, di cui vi dicevo, che potesse costituire punto di riferimento per la Corte.

La situazione cambia totalmente nel 2001 con l'avvio della tredicesima legislatura dell'A.R.S..

Che cosa avviene nel 2001? Il quadro è caratterizzato da tre forti novità: l'elezione diretta del Presidente della Regione, con la legge costituzionale n. 2 del 2001; l'approvazione, finalmente, della legge regionale n. 10 del 2000, che riforma l'organizzazione e la dirigenza regionali, introducendo la distinzione fra sfera politica ed amministrativo-gestionale; le modifiche del Titolo V, parte II, della Costituzione introdotte con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

E anche le Sezioni regionali riunite della Corte dei conti nella premessa alla relazione sul rendiconto 2000 accennano a queste problematiche, ponendo in evidenza innanzitutto il tema della ridefinizione dei rapporti tra Governo regionale e sede della rappresentanza politica, in quanto l'Assemblea regionale, con la modifica dei mecca-

nismi dell'elezione diretta del Presidente della Regione, ha subito una evidente decurtazione dei propri ruoli, perdendo il fondamentale potere di legittimazione dell'Esecutivo, nonché il controllo diretto sulle strutture amministrative.

E questo dibattito, alimentato anche dal discorso di insediamento dell'attuale Presidente della Assemblea, appariva alla Corte particolarmente conducente per una effettiva presa di coscienza dei problemi che potevano derivare dalle condizioni di squilibrio tra decisionalità e rappresentanza. Detti problemi, ad avviso della Corte, se non adeguatamente affrontati, finirebbero col ridurre il Parlamento siciliano ad una assemblea dove si esercitano funzioni di controllo politico al massimo con i tradizionali e poco incisivi strumenti delle interrogazioni, delle interpellanze e delle mozioni. Nella relazione, invece, si poneva in particolare evidenza come la condizione necessaria per l'esercizio di ogni attività di controllo risiedesse nella capacità del controllore di avere a disposizione informazioni attendibili e adeguate sull'operato del soggetto controllato, nonché di interpretare adeguatamente tali informazioni per non ridurre l'azione di controllo a mero esame di cifre e documenti senza poter esprimere un giudizio autonomo.

In altri termini la Corte dei conti siciliana, con il suo bagaglio di indipendenza, neutralità e professionalità, si candida ad essere in materia specifico interlocutore del Parlamento regionale.

Sulla base di tali premesse, nel dicembre 2002 il cerchio finalmente tende a chiudersi perché avviene un fatto molto importante: per la prima volta la Corte dei conti regionale, infatti, presenta il programma di controllo sulla gestione per il 2003 alla Commissione "Bilancio" dell'Assemblea regionale in una seduta ad hoc. E in quella sede riceve forti stimoli dai parlamentari, i quali mettono in evidenza la necessità del raccordo dei referti di controllo sulla gestione con le istituzioni parlamentari, sottolinean-

do anche il modello collaborativo di vero servizio alla decisione che la Corte dei conti può offrire alle istituzioni parlamentari. Si ritiene, pertanto, necessario recuperare spazi per il controllo parlamentare nella fase di gestione delle politiche di bilancio e delle verifiche dei risultati di tali politiche. Si avverte, in altri termini, chiaramente la consapevolezza del nuovo ruolo delle assemblee elettive in materia di sindacato del governo dell'Amministrazione pubblica regionale.

Lo sbocco operativo di tali vicende si è verificato con le recentissime modifiche del Regolamento interno dell'Assemblea che le Sezioni riunite, nel corso dell'ultima udienza di giugno 2003, hanno apprezzato molto positivamente a livello, allora, di proposte.

Relativamente alle modifiche regolamentari approvate in data 8 ottobre 2003 mi soffermerò solo su due norme di estremo rilievo: una (l'art. 73 bis 1) consente alla Commissione "Bilancio" di procedere ad audizioni dei competenti organi della Corte dei conti in materia di documenti di programmazione economico-finanziaria; l'altra norma molto importante (l'art. 74 quinquies) prevede l'esame delle relazioni della Corte dei conti. I referti di controllo sulla gestione sono assegnati alle Commissioni competenti per materia, mentre la relazione sul rendiconto viene affidata alla Commissione "Bilancio". In queste sedi l'esame avviene previa illustrazione da parte dei competenti organi della Corte dei conti e si conclude con una risoluzione. Se il Governo, o un terzo dei componenti, richiede che non si voti la risoluzione, delle questioni sollevate se ne occuperà l'Assemblea sulla base di una relazione della Commissione, ed in Aula il dibattito si svolgerà secondo le norme relative alle mozioni.

Queste sono le disposizioni più rilevanti. E queste disposizioni sono perfettamente coerenti con l'evoluzione del tessuto costituzionale. Alludo in particolare alla c.d. legge La Loggia, la n. 131 del 2003, secondo cui "le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collabora-

zione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica”.

Ma, a proposito di Costituzione e qui passo alla parte che può interessare la riforma dello Statuto, bisogna considerare il nuovo titolo V, parte II, della Carta costituzionale che, come è noto, ha abrogato gli articoli 125 e 130 che prevedevano il controllo su atti delle Regioni e degli Enti Locali. Anzi nella II parte del Titolo V il termine “controllo” non è più utilizzato, non esiste più. Per le considerazioni svolte in precedenza, però, mi sembra che non si possa mettere in dubbio la necessità del controllo esterno nelle amministrazioni pubbliche regionali e locali, ancora oggi giustificato non solo dalla funzione di ausiliarità che la Corte dei conti – in quanto organo indipendente e magistraturale può assicurare alle assemblee elettive, ma anche dai richiamati principi costituzionali che non sono stati modificati dalla novella costituzionale del 2001.

Cosa dice, in particolare, la legge La Loggia per la Corte dei conti nelle regioni a statuto ordinario? La Corte, per il coordinamento della finanza pubblica, è chiamata innanzitutto a verificare il rispetto degli equilibri di bilancio delle Regioni – in relazione al patto di stabilità interna ed ai vincoli europei. Le Sezioni regionali, poi, effettuano il controllo sulla gestione delle Amministrazioni regionali, la verifica della sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché quella del funzionamento dei controlli interni; le stesse riferiscono esclusivamente ai consigli regionali e rispettano la natura collaborativa del controllo sulla gestione.

La legge n. 131, però, in materia di controlli introduce una specifica disposizione per le regioni a statuto speciale. In effetti è una norma che io ritengo un po' oscura. Precisamente recita che “resta ferma la potestà delle regioni a statuto speciale nell'esercizio delle loro competenze, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finali-

tà”, cioè di quelle in materia di controllo da parte della Corte dei conti innanzi illustrate per le regioni a statuto ordinario. Penso che, innanzitutto, la “particolare disciplina” debba essere prevista negli statuti o, al massimo, nelle norme di attuazione, mentre non potrà essere contenuta nella legislazione ordinaria regionale. Come interpretare, poi, il termine “particolari discipline”? Si possono prevedere norme specifiche, cioè più dettagliate? Oppure la particolarità può dar luogo anche ad una disciplina diversa da quella recata dall’art. 7 della legge n. 131? È necessario, comunque, che queste norme particolari rispettino le medesime finalità indicate dalla legge La Loggia.

In questa nuova prospettiva che assume come caposaldo istituzionale il rispetto e la valorizzazione del principio di autonomia, il controllo esterno trova ulteriore giustificazione in ragione di elementi, di garanzia dell’unità del sistema, di coordinamento della finanza pubblica e di effettività dei principi costituzionali sull’amministrazione.

È da ritenere, pertanto, che un disegno ricostruttivo soddisfacente del sistema dei controlli nella Regione siciliana debba tener conto di tre ambiti necessari di controllo esterno ricavabili inequivocabilmente dal diritto costituzionale positivo. Le verifiche di legittimità, soprattutto in Sicilia, non possono rappresentare un valore recessivo, ma devono permanere seppur ricalibrate in relazione a meditate esigenze regionali, unitamente a quelle di risultato. Sotto altro profilo, l’autonomia, intesa come responsabilità, richiede innegabilmente nella programmazione e gestione finanziaria una attenta verifica del rispetto del patto di stabilità interno e dei vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea. Appare indispensabile, infine, un rigoroso scrutinio della effettività ed attendibilità dei controlli interni al fine di assicurare ai decisori politici la più corretta informazione sugli andamenti gestionali.

È evidente che in tale prospettiva la Corte dei conti per la Regione siciliana, organo di controllo esterno ed

indipendente, potrà garantire ai cittadini elettori ed all'Assemblea regionale che li rappresenta la corretta gestione delle risorse pubbliche prelevate alla collettività mediante la verifica della sana gestione finanziaria dell'apparato pubblico regionale ed un effettivo controllo sui risultati conseguiti dall'amministrazione. A garanzia dello stesso Governo regionale, poi, si potrà continuare ad assicurare, nella forma collaborativa propria del controllo successivo sulla gestione e sempre con i connotati di un giudizio neutrale ed indipendente, gli opportuni stimoli per eventuali processi di autocorrezione sul piano sia dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia dei controlli interni.

In altri termini, si intravede anche nella Regione siciliana una Corte dei conti che potrà adottare a maggior ragione il motto della consorella dell'Unione Europea: "Contate su di noi, noi facciamo i conti per voi".

ANTONINO GIUFFRIDA*

Segretario generale dell'Assemblea regionale siciliana

IL SERVIZIO DI BILANCIO NELL'AMBITO DELLA RISTRUTTURAZIONE DEGLI UFFICI E DEI SERVIZI DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

Per quanto riguarda il dibattito che si è svolto intorno al nostro Regolamento, i termini politici sono stati ben illustrati dal Professore Pitruzzella, per cui è inutile continuare ad affrontare e a dibattere questo problema. C'è stata una necessità ben precisa, emersa da più interventi, che è quella di dare un ruolo alle Assemblee, soprattutto in questo momento in cui il rapporto con un Governatore eletto direttamente da parte del popolo ha creato delle crisi di identità nei confronti delle funzioni dell'Assemblea.

Nel momento in cui ci si è resi conto, nel dibattito politico, di un atteggiamento contrario all'istituzione di un organismo tecnico si sono riannodati dei vecchi fili che si era cominciato a tessere proprio in questa sala con un importante convegno della Corte dei Conti organizzato nel novembre 2001 per cercare di vedere come, utilizzando i nuovi profili costituzionali e i nuovi ruoli che si andarono affidando alla Corte dei Conti, si poteva incrementare sempre più il ruolo di controllo da parte dell'Assemblea

* (Bozza non corretta dal Relatore)

regionale siciliana utilizzando una struttura altamente qualificata, non solo dal punto di vista politico, ma anche dal punto di vista storico e costituzionale. Infatti, tenendo conto proprio delle conclusioni di quel convegno, delle considerazioni che la burocrazia, mio tramite, aveva fatto proprio qui in questa sala, si sono messi a punto due articoli del Regolamento che, se ben usati, possono avere un effetto non secondario anche in vista della costituzione dell'ufficio tecnico di controllo. È un po' la tematica accennata dall'amico Graffeo, ma a questo punto oltre all'articolo 74 *quinquies* del nostro Regolamento che prevede che "le relazioni della Corte dei Conti relative alla gestione del bilancio e del patrimonio della Regione, delle Amministrazioni pubbliche sono assegnate alla Commissione Bilancio" c'è un'aggiunta ulteriore: queste relazioni sono assegnate anche alle commissioni legislative competenti per materia. Questo è un passaggio che forse a molti è sfuggito, ma diventa estremamente importante in una costruzione tecnico-politica che porta avanti questa tesi.

Infatti, è rafforzato dal successivo articolo 74 *sexies*, il quale dice che "I presidenti di commissione, su indicazione dell'ufficio di presidenza possono chiedere al Presidente dell'Assemblea di invitare la Corte dei Conti a fornire informazioni, chiarimenti e documenti sulle materie di competenza della commissione stessa nei limiti posti dai poteri attribuiti alla Corte medesima dalle leggi vigenti". Questa norma, che potrebbe apparire come una semplice chiosa, nelle mani di una commissione, di una Assemblea forte e motivata politicamente, può essere un grimaldello di notevole importanza.

L'altro elemento che si è portato avanti in modo forte è il ruolo delle Commissioni di merito rispetto alla Commissione Bilancio; ad un certo punto ci si è resi conto che il controllo non poteva essere una partita giocata solo nell'ambito della Commissione Bilancio, perché questo sarebbe servito a limitare ambiti e competenze ad un aspetto puramente tecnico-contabile, mentre invece,

ancora una volta, si fa specifico riferimento alle Commissioni.

Infatti al successivo articolo 74 *septies*, a proposito della relazione che la Corte dei Conti invia all'Assemblea sulla gestione degli enti, cui la Regione contribuisce in via ordinaria, si ribadisce un altro concetto, che "le Commissioni su richiesta di quattro dei propri componenti possono, tramite il Presidente dell'Assemblea, invitare la Corte dei Conti a fornire ulteriori informazioni ed elementi di giudizio", cioè si sono poste le basi, nell'ambito del nostro Regolamento, della realizzazione di una proficua collaborazione tra la realtà specifica del corpo politico assembleare individuato sia nella Commissione Bilancio, sia nella Commissione competente per materia, con la possibilità di attivare qualsiasi elemento di controllo e di ulteriore approfondimento.

Questo è un dato che devo assolutamente sottolineare, ma c'è anche un altro fatto che non dobbiamo sottovalutare: in questo nuovo Regolamento, approvato pochi giorni fa, è stata introdotta una grossissima novità, quella della "commissione redigente" che è un elemento fondamentale. Le commissioni da questo momento hanno la possibilità, tranne il voto finale che ovviamente deve essere dato in Aula di redigere un testo inemendabile. Quindi possono realizzare, esaminare, approfondire, esitare un disegno di legge che, in pratica, è una legge che poi riceverà in Aula soltanto il voto finale.

Se a questo nuovo potere che il Regolamento attribuisce alle Commissioni si aggiungono le potenzialità specifiche di questi due articoli, che abbiamo introdotto nel nuovo Regolamento, è chiaro che ci sono tutti gli elementi per potere percorrere un'altra via, diversa da quella dell'organismo tecnico, ma forse ancora più incisiva e ancora più forte.

Ripeto: in realtà, i percorsi portati avanti – sottolineavo l'originalità di questa via – possono servire a perfezionare una serie di meccanismi molto importanti e che

soprattutto danno la possibilità all'Assemblea di riacquistare, tramite le Commissioni, tramite la Commissione Bilancio e tramite questa intensa collaborazione con la Corte dei Conti, un ruolo forte, un ruolo fondamentale per quanto riguarda il controllo nei confronti dell'Esecutivo.

Preferisco fermarmi a questo punto, perché è chiaro che il tentativo di elaborazione, di mettere insieme due realtà che in un certo senso sono particolari, come la Corte dei Conti e le Commissioni parlamentari, necessiterà di un ulteriore specifico approfondimento e di uno specifico dibattito, tenendo conto anche della novità, che darà un impulso all'attività dell'Assemblea, costituita dalla possibilità delle Commissioni di fare leggi pronte per il voto finale.

GUIDO LO PORTO

Presidente dell'Assemblea regionale siciliana

CRISI DEL POTERE NORMATIVO DEI PARLAMENTI E SVILUPPO SULL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO SULLA SPESA

Con piacere ritorno a prendere la parola dopo l'intervento che ieri ho avuto l'onore di pronunciare in occasione dell'inaugurazione di questo convegno e del benvenuto che ho avuto il privilegio di rivolgere agli illustri studiosi che vi hanno partecipato. Adesso non concludo, naturalmente, perché la conclusione spetterà al Sottosegretario Vegas, ma voglio cogliere l'occasione per aggiungere qualcosa che ieri non ho avuto la possibilità di dire, anche perché – come spesso accade – si sedimenta anche nelle conversazioni un tale livello di confidenzialità che permette a chi parla di essere un tantino più sincero, non nel senso che parlando in prima battuta sia suscettibile di dire menzogne, ma perché la prudenza, il più delle volte, suggerisce un linguaggio meno esplicito.

Iero ho detto una cosa che oggi voglio chiarire. Quando ho accennato alla crisi del potere legislativo dei parlamenti nazionali rispetto ad una funzione di controllo che diventa sempre più massiccia e più pregnante, ho creduto di individuare un fenomeno molto reale, non fosse altro che per il decentramento a cui si assiste, così profondo e così vasto, dallo Stato alle regioni, ai comuni, alle province. I poteri normativi si stanno abbondantemente diffon-

dendo e quindi decentrando; ma non ho detto sufficientemente il significato che attribuisco a questa nuova attività, decisiva e importante, del controllo sul bilancio, che è ormai, credo di potere dire, la funzione basilare dei parlamenti. Infatti non è un caso che i bilanci statali di tutto il mondo, persino dei Paesi più virtuosi, dei Paesi più attenti – anche per tradizioni secolari di correttezza amministrativa – subiscano una politica assai condizionata dal debito pubblico: l'Italia è fra i Paesi industrializzati quello che più di tutti presenta questo tipo di fenomeno negativo: il debito pubblico consolidato italiano è il più alto fra tutti i Paesi industrializzati del mondo.

E allora il potere di controllo dei parlamenti, di fronte al risultato di un debito pubblico che neppure il patto di stabilità, che pure è altamente rigoroso e al quale l'Italia si è obiettivamente attenuta con grande impegno e grande sacrificio, ha permesso di frenare, diventa assolutamente fondamentale. Ma perché il debito pubblico non si riesce a frenare? Ci sono le ragioni di ordine sociale, alle quali non faccio riferimento perché è persino ovvio che, finché ci sono emergenze sociali, si è costretti a indebitarsi; ma non solo quelle. Il debito pubblico si insinua e si infiltra fatalmente in quelle norme che regolano le politiche di spesa che permettono varchi di penetrazione, è proprio un fatto normativo.

Ecco perché questo convegno, secondo il mio punto di vista è importante, perché deve poter indicare al Parlamento che io ho l'onore di presiedere, così come a tutti i parlamentari, le vie per un autocontrollo, le vie per un'osservanza cogente dei patti interni di stabilità. In pratica, io non credo che sia in forza della grande democrazia inglese che le misure di entrata e di spesa trovino in quel Paese un maggiore freno e una maggiore abilità di guida politica, è perché ci sono specifiche norme. E bene abbiamo fatto in Italia ad introdurne già di notevoli, a livello di Camera e di Senato, attraverso gli uffici di bilancio, i servizi di bilancio. Non parliamo degli Stati Uniti dove la normativa è assai importante e viene utilizzata.

Nel nostro paese, mentre lo Stato si è adeguato e, secondo me, deve procedere ancora in avanti sulla via dei controlli, le regioni non lo fanno. Anzi la Regione siciliana, che più di tutte ha il diritto-dovere di adeguarsi essendo una – la prima – regione a statuto speciale, ha di fatto rinunciato in queste ore, in questi giorni, all’occasione di una importante riforma del Regolamento che abbiamo portato avanti con grandi sacrifici e grande impegno, con lo sforzo dell’intero Parlamento. La Sicilia ha rinunciato a dotarsi della norma di ingresso di questo nuovo istituto che sarebbe di grande ausilio per l’attività legislativa in una Regione che ha ancora bisogno di sviluppo economico, dove la politica del deficit è una politica necessitata. La Sicilia, in questa fase, ha perso l’occasione di adeguarsi, ma non ci siamo arresi, non mi sono arreso, abbiamo accantonato provvisoriamente l’argomento.

Ritornereò, ritorneremo a parlarne, perché io credo molto all’istituzione di questo che avete definito rapporto sano fra tecnica – lo diceva il professore De Joanna – e politica, ma devo ringraziarvi intanto per l’occasione che ci avete dato, per la lezione che avete fornito ai politici, i quali hanno molto bisogno di imparare, ma non nel senso di andare a lezione, il che sarebbe già utile di per sé, ma per un altro effetto positivo che questi convegni offrono alla classe politica. Essi, oltre alle nozioni, dispiegano per intero, davanti alla classe politica, un impegno morale del quale c’è un grande bisogno, l’impegno morale di chi pur cogliendo, intuendo i passaggi politici fondamentali, il più delle volte viene lasciato libero di decidere, senza nessun condizionamento di ordine etico-politico. Questi convegni servono a questo, perché da domani in poi in Sicilia non potremo fare finta che il problema non esista e a questo impegno dovremo far fronte.

Ho l’onore di cedere la parola al Sottosegretario Vegas, al quale auguro un felice soggiorno.

GIUSEPPE VEGAS

Sottosegretario del Ministero dell'Economia e delle Finanze

CONTROLLO DELLA SPESA PUBBLICA E PREVISIONI ECONOMICO-FINANZIARIE

I lavori di questo convegno sono stati particolarmente interessanti per i contenuti e per il momento nel quale si svolge; infatti, non sarà forse questo il Parlamento più importante del mondo ma sicuramente è uno dei più antichi. E questo ha un significato nel momento in cui noi andiamo a considerare l'esperienza passata per guardare verso il futuro.

L'esperienza passata, in fondo, è il quarto di secolo trascorso da quando è stata adottata la legge 468, la legge di riforma della contabilità di Stato, che costituisce un momento di svolta in un periodo che poi, da quel momento in avanti, potrei dividere grosso modo in tre periodi.

Il primo, dal 1978 all'inizio degli anni '90, si potrebbe individuare come il periodo nel quale la politica ha in qualche modo delegato un'azione di supplenza alla tecnica dicendo: dividiamoci il campo in due, io mi occupo di come spendere, tu occupati di come reperirmi le risorse senza crearmi troppi danni. Sostanzialmente l'azione politica era intesa in quegli anni come un'azione finalizzata esclusivamente alla fase redistributiva della spesa, quindi occorreva avere delle risorse per poterle redistribuire.

In una seconda fase, che va dall'inizio degli anni '90 sostanzialmente alla moneta unica con l'eccezione di qualche anno, la politica si riappropria dei valori politici dicendo: io non mi posso occupare solo del lato della spesa, ma mi devo occupare del complesso del sistema perché una politica è anche quella di dare al Paese una sana base economica.

Poi, c'è una terza fase nella quale resta questa missione di fondo della politica, ma si manifesta una certa crisi dei meccanismi tecnici prima preposti alla fase del reperimento delle risorse. Oggi, in qualche modo, la cosa non funziona più perché la situazione economica è profondamente cambiata. Il filo rosso che segue in questo periodo è sostanzialmente il classico dilemma tra la necessità, da una parte, e il dotarsi di regole di bilancio precise e invalicabili, mentre invece è una prassi, in materia di bilancio, avere regole che poi vengono man mano travolte dagli enti.

Esempio classico è la spesa sanitaria. Nel passato si fissavano dei target di spesa sanitaria, che poi è una spesa amministrata dalla Regione. Questi target venivano regolarmente superati, il meccanismo era: "fate i bravi, non spendete più di x" dopo di che, a fine anno, si diceva: "siete stati alquanto discoli, vi diamo i soldi, ma l'anno prossimo non lo fate più". È un meccanismo che poi ha portato all'evoluzione di questa spesa, cercando di modificare le regole e i patti tra Stato-Regione in materia con qualche effetto giuridico, diciamo, di maggiore rilievo sugli effetti pratici. Si può dire che il dibattito è ancora aperto, che la questione è in evoluzione.

Avete visto, l'altro ieri le regioni hanno chiesto consistenti finanziamenti aggiuntivi allo Stato in occasione della legge finanziaria. È chiaro che in questo caso si tratta di richieste francamente imbarazzanti sotto il profilo quantitativo ma comunque, in ogni caso, il problema esiste.

Allora in questo quadro ci si è illusi avendo seguito, come diceva prima l'amico Gianliborio Mazzola, tutti e due i lati della questione. Ci si è illusi francamente che la via della supplenza burocratica potesse risolvere i problemi politici.

Io non sto a dire come la supplenza burocratica possa essere organizzata rispetto alla politica, non è questo il punto, ma il punto che si potesse sostanzialmente scroccare un pasto gratis, alla fine è stato smentito dagli eventi.

Faccio qualche esempio di quello che è successo nei periodi relativamente passati e anche negli ultimi.

Il problema principale è sicuramente la questione dell'Europa perché con le regole europee che, pur tuttavia, sono state recepite ed hanno un grande valore politico, in qualche modo si è creato un meccanismo che da una parte non dico che abbia deresponsabilizzato la politica, ma ne ha limitato i poteri; dall'altra ha legato a regole che forse non sempre sono perfettamente convenienti, come si vede adesso in periodi di difficoltà economiche. Si prova ad interpretare in qualche modo le regole di Maastricht rendendosi conto che una interpretazione letterale sostanzialmente creerebbe dei problemi tali allo sviluppo economico del vecchio continente da far porre a molti cittadini europei più di un interrogativo sulla validità di queste regole.

Allora si sta cercando di fare uno sforzo interpretativo, perché è ovvio che in qualche modo ci si debba adattare rispetto ad una situazione nella quale l'andamento economico è inferiore rispetto a quando si erano fissate le regole, e che ci si debba adattare a questa nuova realtà. Il momento di maggiore difficoltà si vede sostanzialmente nella Banca Centrale Europea, la quale ha avuto il *target* del controllo dell'inflazione. In questo momento bisognerebbe forse in qualche modo rivalutare il *target* principale, stabilendo se quello del controllo dell'inflazione debba essere esattamente il *target* da mantenere o se comunque non debba essere affiancato in qualche modo ad altri obiettivi. Per esempio quello dello sviluppo della massa monetaria oppure la decisione di interventi sui mercati in qualche modo assimilabili a quello che ha fatto ultimamente la Banca del Giappone.

Quindi c'è questo problema, ma poi andando invece più nel concreto, in Italia ci sono almeno tre questioni che

non sono banali sotto il profilo del rapporto tra burocrazia e politica: una è la riforma del bilancio, la seconda è la riforma del Titolo V con particolare riferimento all'articolo 119, quindi il federalismo fiscale; la terza ed ultima è quella del famoso decreto legge tagliaspe.

Allora, andando molto in sintesi, la riforma del bilancio secondo me – ho fatto una battaglia quando venne approvata la legge Ciampi nel 1997 – è una legge sbagliata perché non ha portato nessun miglioramento nella conoscibilità da parte dei cittadini e neanche da parte degli operatori, dei parlamentari che approvano il contenuto della legge di bilancio. Sostanzialmente si è ridotto il numero dei capitoli, si è passati da circa 6.000 capitoli a circa 1.000 unità previsionali di base. Perché chiamarla “unità previsionale di base” non l’ho mai capito. Dice un amico che chiunque usa più parole per dare un significato che corrisponde ad una parola sola, è passibile di qualunque genere di crimine. Comunque si è ridotto il numero delle unità di decisione parlamentare del bilancio, ma sostanzialmente la gestione non è cambiata e la conoscibilità dell’azione amministrativa non è cambiata.

Cosa si sarebbe dovuto fare? È rimasto un riferimento dell’unità previsionale di base ai centri di gestione amministrativa della spesa: e questo significa una via burocratica alla gestione del bilancio. L’idea che continuo ad avere, anche se non so se riuscirò a portarla a casa prima o poi, è quella che si deve invece passare ad un bilancio per funzioni. Il cittadino, nell’ambito di un principio democratico, deve sapere quanto delle tasse che paga vada destinato alla funzione scuola elementare piuttosto che alla funzione di spesa, piuttosto che alla funzione cura, piuttosto che alla funzione di spesa per il patrimonio artistico-culturale.

Questa è, in un rapporto democratico tra cittadino e politica, la funzione del bilancio: sapere quanto delle tasse che pago va per una certa spesa, in modo che io possa decidere che quella spesa è sbagliata ed è meglio riconver-

tire e andare verso un altro tipo di spesa. Dividere per centri di decisione amministrativa significa sostanzialmente non far conoscere al cittadino a cosa servono le proprie tasse e dare tutta la gestione in mano ai burocrati.

Quindi questa, secondo me, è una delle classiche riforme. A questa si aggancia anche un corollario: noi continuiamo a ragionare in termini di bilancio dello Stato quando dobbiamo rispondere in sede europea in termini di pubblica amministrazione.

Allora che senso ha? È come se a casa Vegas si facesse il bilancio soltanto delle mie spese senza tener conto delle spese di mia moglie e di mia figlia: interessante notazione ma, sotto il profilo del bilancio familiare, assolutamente inutile.

Allora a questo punto bisognerà in qualche modo prima o poi arrivare come già si è arrivati, e questo, tutto sommato, è servito in questo periodo storico, alla votazione del conto patrimoniale. Voi ricorderete che fino a un po' di anni fa era considerato una sorta di tabù votare il conto patrimoniale dello Stato perché si diceva che in fondo aveva solo valore conoscitivo e quindi il Parlamento non deliberava. Poi si è iniziato a votarlo e si è iniziato a vedere come il patrimonio può essere valorizzato.

Allora la stessa cosa deve accadere sul bilancio consolidato della pubblica amministrazione perché è vero che ci sono enti che sono autonomi nelle decisioni di spesa, ma è anche vero che, come accade per i grandi gruppi societari, si può votare un consolidato che costituisce il raccordo tra i vari enti che compongono il settore pubblica amministrazione.

D'altronde, se noi dobbiamo rispondere all'Europa in termini di indebitamento della pubblica amministrazione non si capisce perché dobbiamo far deliberare dal Parlamento esclusivamente una parte di questo tutto. Mi sembra francamente paradossale.

È paradossale come, per esempio, una norma di raccordo che secondo me non funziona, anche se fatta nel

migliore spirito positivo: è quella dell'ultimo comma dell'articolo 119 del nuovo Titolo V della Costituzione. Cosa dice l'ultimo comma dell'articolo 119? Dice che regioni, province e comuni non possono fare ricorso all'indebitamento se non per finanziare investimenti.

Il che è un passo avanti notevole rispetto al passato, anche se ha creato e continua a creare qualche problema operativo. Ma crea un piccolo problema che è il seguente: se noi andiamo tendenzialmente verso il pareggio di bilancio per corrispondere agli obblighi europei, abbiamo il pareggio del bilancio complessivo che si riferisce non solo allo Stato, ovviamente, ma al settore pubblica amministrazione. Se, mettiamo il caso, il comune di X invece è in disavanzo perché fa spese di investimento, noi in qualche modo dobbiamo trovare una stanza di compensazione che pareggi con il disavanzo. Quindi al livello dello Stato dobbiamo creare un surplus che sia corrispondente rispetto al disavanzo.

Il che significa che nel meccanismo attuale, siccome non ci sono meccanismi di conoscenza trasversale tra quello che fa lo Stato e quello che fa il comune di X, ci troviamo in regime di incertezza e non siamo in grado di definire dei conti attendibili.

La riforma del Titolo V e il federalismo fiscale. Anche qui ovviamente si è preferito seguire la strada di dire "laviamocene le mani, affidiamo la responsabilità a diversi livelli istituzionali", nella consapevolezza che un maggiore livello di federalismo porti ad una migliore effettuazione del servizio nei confronti del cittadino, quindi ad offrire migliori servizi pubblici. Proviamo però in un qualche modo a scindere e separare i due momenti. Questo ha comportato, allo stato attuale, un meccanismo politico che non funziona e lo stiamo vedendo adesso o, perlomeno, lo abbiamo visto adesso in questa fase di esame preliminare della legge finanziaria nella quale giustamente dal loro punto di vista regioni, province e comuni sono venuti a reclamare una maggiore quantità di risorse.

Ma, allora, posto che il federalismo non è un meccanismo per aumentare la spesa perché a questo punto diventerebbe un meccanismo sostanzialmente autolesionista, il sistema del federalismo fiscale così come è rimasto nel nuovo testo costituzionale è però sostanzialmente indefinito, è un meccanismo che non funziona perché tende ad incrementare, da una parte, l'allontanamento dei criteri di controllo rigido del bilancio e, dall'altra, l'espansione della spesa.

Allora anche qui bisogna porsi due ordini di problemi: il primo è in che rapporto stia il nuovo Titolo V con il vecchio articolo 53 della Costituzione, il quale bene o male fa sempre parte anch'esso della Costituzione, e forse bisognerebbe non dimenticarlo.

L'articolo 53 pone al centro del rapporto economico statale il cittadino e dice che il cittadino può pagare imposte in base al principio di capacità contributiva, in base cioè a quanto può dare. Non gli si può chiedere di più di quanto non sia in grado ragionevolmente di sostenere. Quindi, questa è la norma base sulla quale poi si può reggere tutto il resto perché è chiaro che altrimenti noi creeremo l'illusione che, per mantenere in vita il comune di Caltanissetta, siamo autorizzati a chiedere ai cittadini qualunque sforzo fiscale anche aggiuntivo, addizionale rispetto allo sforzo fiscale che viene fatto per mantenere il livello centrale di Governo oppure la Regione.

Non è così, se noi pensiamo che per sviluppare il paese o per mantenere un rapporto equo nella distribuzione del carico fiscale il livello massimo di pressione fiscale possa essere "x". Non possiamo pensare che questo x diventi x più 1, più 2 o più 3, perché esistono delle necessità di funzionamento da parte di diversi, separati soggetti pubblici.

Noi dobbiamo ridurre a unità il meccanismo. Per questo l'articolo 119, così come costruito, è un meccanismo che crea una illusione fuorviante, ma non corrisponde alla realtà. Non possiamo pensare che per finanziare spese

regionali o comunali si vada oltre la soglia faticida che rappresenta per tutti una sorta di limite alla pressione fiscale.

È per questo che si è avuto un arresto e un periodo di ripensamento con l'istituzione dell'Alta Commissione e con il momento di stasi attuale nell'attuazione del federalismo fiscale. Quindi dobbiamo pensare un limite più ragionevole.

Dobbiamo ragionare in termini di costo delle funzioni e poi di scelta di imposta giusta, problema rispetto al quale io sono convinto che il meccanismo dell'addizionale all'imposta erariale sia un meccanismo sbagliato per un semplice motivo: perché rompe il cosiddetto principio del beneficio che è il principio secondo il quale io vado, vedo e pago. Cioè il cittadino paga delle tasse per un servizio ed è in grado, in base a quanto paga, di valutare la bontà, l'efficienza e l'efficacia del servizio stesso.

Se invece io pago un'addizionale, sostanzialmente, con le debite eccezioni dei cittadini più evoluti, confondo nella mia mente quello che paga il soggetto destinatario dell'imposta e invece chi ne usufruisce. Quindi si crea un meccanismo di confusione che è tale, poi dopo, da non dare un riscontro dell'azione amministrativa, politica e sociale che viene svolta ai diversi livelli di governo.

Per questo è meglio definire un'imposta chiara. Nella definizione di imposta chiara bisogna fare attenzione, perché deve essere un'imposta che consenta di avere una redistribuzione territoriale il più possibile equa. Per questo, personalmente, sono convinto che imposte indirette si adattino meglio a questa funzione rispetto a imposte dirette.

Aprò e chiudo una parentesi: rispetto a questo tema secondo me esiste un problema, cheché ne dica Formigoni, che in qualche modo va risolto, ed è il decreto 56 del 2000. Se voi avete presente le proiezioni che furono fatte allora da organismi indipendenti, che non c'entrano niente con questo Governo, di sviluppo del principio di competizione fiscale contenuto in quel decreto e soprattutto

comparandole con l'eventualità che esistano diversi tassi di sviluppo all'interno del Paese, abbiamo che quel differenziale del 10 per cento che si andava man mano a spalmare, tra oggi e il 2014, può diventare anche un differenziale nell'ordine del 30 per cento.

Allora ci si domanda se le regioni economicamente meno forti del Paese siano in grado di sopportare un differenziale di questo genere oppure se non si creino dei problemi politici di gestione del consenso talmente elevati da costituire un dramma serio. Ma forse sono state fatte troppe sfumature tecniche, e la questione è difficilmente gestibile in una prospettiva di ordinata convivenza civile.

Vengo all'ultimo tema, il cosiddetto decreto taglia-spese. Anche qui, secondo me, e so di parlare in non perfetta consonanza con altri amici e colleghi, il taglia-spese è l'illusione di ridare al settore burocratico una funzione che è propriamente politica.

Allora è chiaro che, secondo me, non esistono problemi né di costituzionalità né di carattere strettamente giuridico, quindi la norma è legittima, perché una norma votata dal Parlamento dà un potere autorizzatorio ad un organo terzo. Sotto questo profilo, secondo me non esistono problemi. Esistono però sotto un profilo di responsabilità della gestione della spesa da parte dei poteri politici.

Faccio un esempio e chiudo: nella legge finanziaria per il 2004 troviamo un'innovazione, che è quella delle cosiddette eccedenze. Cosa sono le eccedenze? Sono delle spese finanziate in leggi di spesa di esercizi precedenti il cui finanziamento è finito perché i diritti soggettivi contenuti in queste leggi di spesa avevano una certa quantificazione. La spesa effettiva a posteriori si è dimostrata essere superiore rispetto a questa quantificazione.

Quindi occorre, in qualche modo, scegliere una delle due strade: o limitare diritti soggettivi o rifinanziare la spesa. Allora, ovviamente, se il taglia-spese avesse funzionato in termini propri, si sarebbe dovuto prendere atto della situazione, adeguare la legislazione di spesa rispetto

agli obiettivi di bilancio e dire: io taglio questi diritti soggettivi. Questa sarebbe stata la funzione propria del tagliaspese, ancorché non in modo automatico: prenderne atto e in qualche modo limitarne la spesa.

Oppure, questa è la strada che è stata seguita, si è scelto di dare la prevalenza al contenuto sociale di questi diritti, ma in qualche modo di rifinanziarli. Li rifinanzio non come si faceva nel passato, mediante semplice adeguamento delle poste di bilancio, ma nella legge finanziaria con una copertura ad hoc.

Questa francamente è la dimostrazione che la decisione burocratica in qualche modo contrasta con gli interessi politici. Perché la decisione burocratica cosa è? È prendere due miliardi e mezzo di spesa annua e coprirli, metterla nella finanziaria per finanziare vecchie spese in un momento nel quale magari al decisore politico sarebbe stato più utile non destinare o perlomeno non finanziare *ex novo* questo tipo di spesa, ma finanziare per esempio un incremento della defiscalizzazione o un aumento degli interventi a favore della ricerca o dello sviluppo.

Allora qui è ovvio che si crea una crasi tra potere politico e potere burocratico e ci si domanda, in conclusione, se non sia il caso di valutare nuovamente questo rapporto. Perché se noi abbiamo l'obiettivo (almeno è l'obiettivo di questo Governo, e credo che possa essere anche condiviso da molti) di arrivare ad una diminuzione della quantità di ricchezza nazionale intermediata dal settore pubblico per ridare ai contribuenti maggiori risorse in modo che queste risorse possono andare nel circuito della spesa del risparmio e dell'investimento e, quindi, portare a maggiore sviluppo, noi dobbiamo cercare di eliminare tutti i fattori che costituiscono un elemento, magari a volte automatico, di crescita della spesa.

Allora sicuramente è chiaro che al politico piace fare consenso, ma è sicuramente chiaro che per la burocrazia, nell'accezione più lata, l'interesse principale è quello, in qualche modo, della propria perpetuazione e, sostanzial-

mente, l'attuazione della legge di Niskanen: più il burocrate è potente, più dipendenti ha, più spende, più è forte il suo *budget*, più migliora la sua qualità di vita, più si afferma ecc.

Quindi, esiste alla fine un contrasto di fondo tra politica e burocrazia e credo che se non si rispetta questo contrasto non possono esistere scorciatoie. In qualche modo, bisogna tornare ad una gestione forse più consapevole e con una maggiore progressione di sguardo verso l'orizzonte. Una gestione della politica, però, che utilizzi gli strumenti tecnici come strumenti, ma non deleghi alla tecnica funzioni che sono proprie della politica.

COMUNICAZIONI

ALESSANDRO PAGANO

Assessore al Bilancio e alla Finanze della Regione Sicilia

L'ESPERIENZA DI UNA REGIONE A STATUTO SPECIALE: SITUAZIONE E PROSPETTIVE ISTITUZIONALI DELLA FINANZA REGIONALE SICILIANA

Come è noto la Sicilia è stata la prima delle regioni d'Italia ad avere riconosciuta una particolare forma di autogoverno. Lo Statuto siciliano è stato infatti approvato con regio decreto legislativo del 15 maggio 1946, n. 455 successivamente convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

A questa priorità ha fatto riscontro il maggior grado di autonomia della regione Sicilia, anche di fronte alle altre regioni a statuto speciale, che ha qualificato la sua impostazione statutaria soprattutto nel campo finanziario.

La finanza regionale siciliana non è stata disegnata dal Costituente per semplici fini di autogoverno e di decentramento amministrativo – come potrebbe essere il caso di altri enti territoriali – ma fu pensata e costruita per consentire di passare da un processo autodegenerativo ad un processo di reale autosviluppo.

Si è posta, quindi, nel tempo, l'esigenza di rilevare la effettiva portata dell'attività pubblica regionale e degli elementi potenziali di espansione idonei a generare incrementi nei settori economici, attraverso l'aumento del livello degli investimenti e dell'occupazione, ido-

nei a pervenire così alla rottura del circuito di depressione.

Indubbiamente i poteri di politica economica, attribuiti alla Regione Sicilia, costituiscono un eccezionale modello in cui è stato possibile costruire una forma di autogoverno – cioè il concreto potere che ha una comunità di fare l'uso che ritiene appropriato dei propri denari – assolutamente unico in Italia.

Però, dietro questa considerazione, apparentemente positiva, si cela una storia caratterizzata da conflitti, resistenze e ritardi, che hanno condizionato la liberazione delle potenzialità insite nello Statuto siciliano, che debbono fare riflettere tutti coloro i quali affrontano oggi un problema complesso come quello della devoluzione di pubblici poteri e delle relative risorse finanziarie.

L'insieme delle finalità che la Regione è chiamata a perseguire attraverso le spese si deve affrontare, in concreto, con il volume delle risorse di cui essa dispone.

Tali risorse sono state delimitate dal Costituente e conseguentemente delimitato è stato il potere del procacciamento dei mezzi finanziari, che sono costituiti:

- dalle entrate erariali di spettanza, dai tributi propri e dai redditi patrimoniali che in virtù dell'articolo 36 dello Statuto e delle norme di attuazione affluiscono direttamente al bilancio regionale;

- dai mezzi straordinari che lo Stato è tenuto a corrispondere alla Regione a titolo di solidarietà nazionale, in virtù dell'art. 38 dello Statuto;

- dai mezzi provenienti da prestiti interni che la Regione ha la facoltà di emettere in virtù dell'art. 41 dello Statuto.

L'esperienza storica ha mostrato che l'attuazione dell'autonomia siciliana è direttamente dipendente dalla solidarietà nazionale proprio sotto il riguardo delle entrate pubbliche.

Infatti appare evidente che la potestà degli organi regionali di imprimere un determinato indirizzo all'impie-

go della spesa pubblica dipende, oltre che dalla qualità della stessa spesa, anche dalla manovrabilità delle dimensioni dei rispettivi mezzi finanziari.

Dall'esame delle diverse componenti delle entrate regionali risulta che le entrate erariali spettanti – ossia quei tributi istituiti e disciplinati con legge statale – hanno sempre costituito una parte prevalente (72% delle entrate correnti nel 2002) rispetto alle altre masse di entrate.

Ma le prevalenti entrate tributarie che traggono alimento da un'economia non progredita non possono formare adeguata componente del fabbisogno generale allo sviluppo economico. È evidente che attraverso l'impiego di questo tipo d'entrata, senza l'apporto di forze esterne non si può pervenire alla rottura del circuito di depressione.

Lo stesso apporto di risorse finanziarie aggiuntive non è di per sé condizione sufficiente per accelerare il processo di trasformazione economica e sociale, se non si regolano le obiettive possibilità di assorbimento dell'economia locale. Nel passato troppe volte si sono costruiti piani d'investimento ma in funzione dei fondi disponibili, disarticolati rispetto ad una realtà economica e sociale impreparata a ricevere e gestire investimenti.

Si aggiunge a detto fenomeno il fatto che nel Sud è esistito un meccanismo finanziario ben attrezzato per raccogliere il risparmio ma non per trasformarlo in capitale, a causa della locale riluttanza al rischio imprenditoriale nonché per gli effetti della politica bancaria perseguita da parte degli istituti di credito che è stata indirizzata verso le aree più forti del Paese.

Occorre poi tenere presente che la debolezza dell'apparato produttivo delle Regioni più povere ha avuto l'effetto di traslare sulle aree più ricche parte dei benefici della spesa pubblica.

Così, se il sistema di finanziamento della Regione, quale delineato dallo Statuto, muoveva dall'idea che la Regione fosse in grado di provvedere all'esercizio delle

sue funzioni mediante le entrate patrimoniali e tributarie spettanti, esso in concreto si è rivelato abbastanza inadeguato allo sviluppo successivamente avuto dallo Stato sociale.

Anche l'annosa questione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione siciliana ha indubbiamente influenzato negativamente l'evoluzione di una politica autonomista che dovrebbe esser fondata sui fatti e non su astratte questioni di principio o formalismi tecnico-giuridici.

Lo Stato, soprattutto dagli anni '80 in poi, oltre a sviluppare una fisiologica tendenza centripeta, ha aggredito le risorse di spettanza della Sicilia erodendo in alcuni casi lo stesso gettito tributario assegnatole, o non erogando trasferimenti dovuti per dettato costituzionale.

Mi riferisco, nel secondo caso, alla mancata assegnazione del contributo di solidarietà nazionale, stabilito dall'art. 38 dello Statuto per otto anni, dal 1991 fino al 1999 – anno in cui è stata prevista una somma sia pure insufficiente – ed all'applicazione delle riserve sulle riscossioni tributarie siciliane che soprattutto dall'ex ministro Visco sono state, in maniera illegittima, utilizzate per drenare circa 1000 miliardi l'anno.

Soltanto con l'azione politica dell'attuale maggioranza di Governo sono state ripristinate condizioni di collaborazione e reciproca sinergia tra gli interessi regionali e le azioni statali in materia: si pensi all'abrogazione delle riserve sulle riscossioni, con la legge finanziaria del 2002, alla definizione dei rapporti pregressi con la stipula di un accordo nel 2003, all'integrazione del fondo di solidarietà con la stessa legge finanziaria del 2002, alla stipula di un protocollo di servizio con l'Agenzia delle entrate per la disciplina dell'attività che gli organi dello Stato effettuano per conto della Regione.

Vorrei aggiungere che è stato fondamentale l'apporto degli Uffici della Regione in materia di rapporti finanziari con lo Stato. Alcune pronunce della Corte Costituzionale del 1996, hanno accolto i ricorsi proposti dalla Regione,

non ultima quella che ha dichiarato non operative le riserve sulle riscossioni tributarie e nel contempo si è riusciti ad ottenere dalla stessa Corte principi di riconoscimento della potestà e delle spettanze della Regione Siciliana importantissimi.

Lo Stato non sempre è riuscito a sviluppare una efficace azione di perequazione delle risorse pubbliche tra le diverse aree del paese, ma per la Sicilia è risultata ulteriormente penalizzante l'inefficienza amministrativa delle strutture statali operanti nell'Isola che hanno condizionato il dispiegarsi di una adeguata azione distributiva del bilancio regionale.

Infatti un aspetto particolarmente critico è stato quello collegato alle refluenze contabili derivanti dalla presenza di residui attivi attinenti crediti tributari gestiti dal Ministero delle Finanze, oggi Agenzie Fiscali.

Quasi 13 miliardi di euro di cui il 72% per entrate tributarie ed extratributarie, costituiscono un pesante fardello lasciato in eredità dalle vecchie gestioni.

L'iscrizione al bilancio della Regione di forti avanzi di amministrazione, determinati ogni anno senza avere avuto la possibilità di operare riaccertamenti dei residui attivi attraverso una compiuta valutazione dei crediti da parte degli uffici finanziari statali ha sostanzialmente sovradimensionato, nel tempo, l'oggettiva disponibilità di risorse su cui si sono assestate le spese in sede di previsione.

Per ovviare ad una condizione di sovrastima e di illusione finanziaria, perpetuata nel tempo, con l'art. 52 della legge regionale 5 marzo 2001 è stata introdotta una norma che consente di considerare come accertate, in sede di rendiconto, soltanto le entrate tributarie erariali contabilizzate dal cassiere regionale.

Ciò ha consentito di costruire, dall'esercizio 2001 in poi, bilanci che tengono conto dei reali flussi di cassa e nel contempo, per quanto riguarda il pregresso, stiamo ultimando una storica operazione di pulizia che porterà alla

rideterminazione delle risultanze contabili e dell'avanzo di gestione.

Sempre sul fronte delle risorse vorrei accennare ad alcune questioni connesse con le prospettive derivanti dal rinnovato Titolo V della Costituzione e la riforma fiscale in itinere.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha conferito un nuovo assetto alla distribuzione di funzioni tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali ed ha innovato radicalmente nel senso della devoluzione delle competenze statali è intervenuta anche sotto l'aspetto dell'architettura finanziaria: ora, il problema è che prevedendosi un meccanismo basato su quattro fonti di entrata ordinarie esse non risultano coordinate con l'impostazione statutaria vigente per la nostra Regione.

Si definiscono, tra l'altro, due fondi, uno senza vincolo di destinazione istituito per i territori con minore capacità fiscale per abitante i quali devono ricevere trasferimenti in grado di coprire interamente le spese sostenute per l'esercizio delle funzioni, l'altro per provvedere a scopi diversi da quelli derivanti dal normale esercizio delle funzioni, creato per rimuovere gli squilibri economici.

Partendo quindi dal fatto che la regione Sicilia deve vedere comunque assicurata la sua partecipazione ai predetti fondi, occorre coordinare le nuove norme costituzionali con lo Statuto adeguandone le disposizioni. Il punto sostanziale rimane però uno: con quali risorse la Sicilia dovrà far fronte alle nuove competenze attribuite quando quelle attuali non bastano a fronteggiare le esigenze ordinarie?

Se nel corso di un cinquantennio di storia gli interventi di allocazione e distribuzione operati con il bilancio regionale hanno ingenerato la crescita del reddito medio e del tenore di vita nella nostra Regione, essi hanno anche sovradimensionato la spesa pubblica regionale, attraverso il passaggio della soddisfazione di bisogni individuali alla categoria dei fini pubblici che oggi implicano più elevate spese correnti, per certi aspetti incompressibili.

Per di più l'azione sul fabbisogno pubblico è stata privilegiata rispetto a quella dell'incremento dell'efficienza finanziaria della spesa, per cui detta dinamica non ha dimensionato la spesa secondo l'effettiva disponibilità delle risorse. Si è avuto così un incremento delle spese correnti, per un lungo periodo, pari ed oltre il 12 per cento annuo, andamento che soltanto nel 2002 siamo riusciti a contenere entro un modesto 1,98 per cento.

Il rispetto dei vincoli definiti con il Patto di stabilità con lo Stato, è stato dalla Regione siciliana ottenuto con una severa politica di contenimento della spesa corrente, operata attraverso riduzioni di stanziamenti e calmierazione degli impegni di bilancio durante gli ultimi due esercizi finanziari.

Con la legge finanziaria regionale 16 aprile 2003, n. 4, il patto di stabilità è stato esteso agli enti locali, agli enti pubblici non economici sottoposti a vigilanza o a controllo, comprese le aziende sanitarie ed ospedaliere, onde consentire secondo parametri compatibili con le risorse di bilancio regionale un processo virtuoso di contenimento della spesa.

L'esigenza di contrarre le spese non può però esplicarsi a detrimento degli standard qualitativi e quantitativi dei servizi pubblici offerti, considerato che su questo fronte la nostra Regione presenta un gap da colmare rispetto al resto del Paese.

Così il perseguimento di soddisfacenti livelli di efficacia ed efficienza nella organizzazione della macchina amministrativa è diventata una delle questioni più importanti con cui confrontarsi.

In Sicilia vi sono ampie opportunità, sul versante delle spese correnti, di elevarne la produttività e quindi di conseguire maggiori livelli di servizi a parità o con minore spesa.

Molti problemi, che vengono presentati e trattati come questioni politiche o invocando improbabili riforme generalizzate, sono di natura prettamente tecnica e provo-

cati da una incapacità amministrativa di gestire i processi di realizzazione degli obiettivi della spesa pubblica.

Dal punto di vista della struttura del bilancio, esso è stato adeguato dall'esercizio 2002 alla nuova organizzazione amministrativa regionale, nonché ai principi contabili che definiscono un articolato, sia per le entrate che per le spese, distinto per centri di responsabilità, titoli, aggregati economici ed unità previsionali di base.

Ai fini del bilancio di previsione i centri di responsabilità sono i Dipartimenti regionali. Le previsioni di bilancio annuale sono formulate in termini di competenza per unità previsionali di base ed in termini di cassa per centri di responsabilità.

Particolare valenza abbiamo attribuito alla predisposizione ed alla tempestiva presentazione del conto consuntivo – fatto quest'ultimo regolarmente accaduto negli ultimi due anni – al fine di consentire la verifica politica e tecnica dei risultati gestionali attraverso il confronto delle risultanze dell'esercizio con le previsioni di bilancio.

Proprio muovendo dalla conoscenza dei fatti derivanti dall'analisi dei rendiconti e quindi dalla convinzione che soltanto attraverso la costruzione di un efficace sistema di monitoraggio e di valutazione della spesa sia possibile determinare una svolta gestionale utile al sistema Sicilia, la Regione si è dotata di strumenti normativi, le due leggi regionali citate (L.R. 2/2002 e 4/2003), adeguati anche se ancora in fase di applicazione. Ne citerò alcuni:

l'art. 28 della L.R. 2/2002, che ha previsto il rispetto dell'equilibrio economico delle aziende sanitarie, l'art. 25 L.R. 4/2003, che impone la determinazione di budget preventivi e certi, l'art. 27 L.R. 4/2003, che prevede la creazione di un efficace sistema di monitoraggio della spesa e dei servizi sanitari; sono solo alcune delle norme che appena applicate interamente miglioreranno la spesa.

Per quanto attiene il bilancio, inteso come strumento di informazione per la collettività, le azioni che sono state poste in essere in questi ultimi due anni tendono a corri-

spondere, in modo più aderente, al bisogno di conoscenza che promana dalla società, che deve fare assegnamento su un sistema informativo adeguato per la rilevazione dei dati di efficienza e di efficacia dell'azione pubblica.

Si tratta allora di intendere questa particolare concezione dell'informazione come bene pubblico destinato ai componenti della collettività che devono emettere il loro giudizio consapevole sull'attività dei governanti.

In questo senso l'istituzione di un Ufficio del Bilancio nelle Assemblee parlamentari – già presente nei due rami del Parlamento e di lunga tradizione nel Congresso degli USA (Congressional Budget Office) – risponde all'esigenza del Parlamento, come organo sovrano, di disporre autonomamente al suo interno di una appropriata organizzazione di flussi di informazione per l'adozione di decisioni consapevoli e per l'effettivo esercizio del proprio ruolo.

È indubbio infatti che nella dinamica dell'attività istituzionale si verificano una serie di rapporti condizionati da asimmetria informativa che assumono una valenza particolare se si considera che nella gestione economica-finanziaria si articola dall'inizio alla fine l'azione di un'organizzazione pubblica.

L'interazione tra le scelte politiche ed il lavoro tecnico finalizzato a fornire dati attendibili e tempestivi è un aspetto che non sempre viene tenuto nella opportuna considerazione.

La politica non sempre è disposta ad affrontare decisioni difficili ma tende ad occuparsi solo di ciò che riscuote il favore degli elettori; essa preferisce muoversi libera da qualsiasi condizionamento oggettivo.

Proprio in un periodo in cui la politica cerca di individuare misure in grado di deprogrammare l'espansione del bilancio rafforzando la sua funzione di razionamento piuttosto che di distribuzione di risorse, si dovrebbero intraprendere percorsi informativi per il miglioramento delle decisioni.

Finito di stampare
marzo 2005
Eurografica srl
Palermo

«QUADERNI» DEL SERVIZIO
STUDI LEGISLATIVI DELL'ARS
NUOVA SERIE

- N. 1 L'attività parlamentare di Giuseppe La Loggia (a cura di Francesco Teresi e Jolanda Caroselli)
- N. 2 Scritti e discorsi di Piersanti Mattarella (nuova edizione)
- N. 3 Il controllo della spesa nelle Assemblee legislative: strumenti e procedure (a cura dell'Ufficio Bilancio, fondi comunitari ed extraregionali)

