IL D. L. n.112/2008, CONVERTITO DALLA LEGGE n.133/2008 TRA SPERIMENTAZIONI E MODELLI EXTRA *ORDINEM*

di Loredana Strianese

Il disegno di legge finanziaria, approvato dal Consiglio dei ministri lo scorso 23 settembre, nell'ambito della manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2011, è composto essenzialmente da tre articoli che si traducono nella trasposizione in tabelle delle norme contenute nel decreto –legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, repentinamente, dalla legge n. 133/2008, il 5 agosto successivo. Si è in tal modo, inteso anticipare a metà anno (determinandone la coincidenza con i tempi di redazione del Dpef) l'assetto della manovra finanziaria per il residuo d'anno ancora in corso e per il triennio successivo, in relazione al quale la tradizionale predisposizione della legge finanziaria e della legge di bilancio si trasforma sostanzialmente in una sorta di corollario contabile.
Tra l'altro, attraverso questo tipo di operazioni anche il percorso parlamentare della prossima finanziaria, si è annuncia più veloce e snello: le Camere si sono già impegnate in merito al fatto che, sempre in via sperimentale, "la legge finanziaria per l'anno 2009 contiene esclusivamente disposizioni strettamente attinenti al suo contenuto tipico con l'esclusione di disposizioni finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia nonché di carattere ordinamentale, microsettoriale e localistico" (art. 1, comma 1-*bis,* del Dl 112/2008 convertito).
Si è assolutamente d'accordo con il limite relativo al contenuto di tipo ordinamentale che, altrimenti, snaturerebbe la *ratio* stessa della legge finanziaria, meno per ciò che concerne il limite all'incidenza della legge stessa sull'economia del Paese, che invece ne rappresenta il tratto saliente.
Le condizioni, perché l'esperimento possa riuscire sono diverse e concatenate tra loro: una robusta intesa politico-programmatica interna proprio all'Esecutivo e una non meno salda consonanza politico-prospettica tra Governo e Parlamento. Inoltre sarà necessario per le Camere, un deciso ridimensionamento del potere emendativo dell'ulteriore componente legislativa del progetto governativo, al quale, peraltro, l'Esecutivo potrà contrapporre, se necessario, il voto di fiducia.
Senza dubbio, l'obiettivo è quello di approdare a un nuovo modello di formazione dei macrostrumenti finanziari di governo della spesa, in conseguenza del quale l'Esecutivo, guadagnando un ruolo decisionale maggiore, potrà vedere esaudito, nell'insieme generale, il suo progetto pluriennale di commisurazione e allocazione delle risorse in linea con gli indirizzi politico-programmatici espressi in occasione della competizione elettorale che lo ha scelto, non solo, ma anche in armonia con gli impegni assunti in sede europea per il proprio mantenimento entro i parametri stabiliti in quella stessa sede. Ulteriore condizione sia per il Governo, sia per gli altri livelli di governo sottostanti, seppure nel rispetto delle proprie differenti politiche di gestione, sarà quella di restare all'interno delle " misure" finanziarie rispettivamente preannunciate.
Nell'ambito della manovra succitata, il disegno di legge di approvazione del Bilancio dello Stato per il triennio 2009-2011, in base a quanto previsto dall'art-bis della legge 468 del 1978, come modificato dalla legge n. 208 del 1999, presentato contestualmente al disegno di legge finanziaria, risulta impostato secondo il nuovo impianto contabile per missioni e programmi introdotto nel 2008, tendente a evidenziare le principali funzioni dello Stato, nonché gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa. Tale strumento si integra con gli elementi di flessibilità già presenti nella legislazione, consentendo il dispiegamento graduale dei benefici offerti dal processo di revisione sistematico della spesa (*spending review*), attraverso la possibilità di rimodulare le dotazioni finanziarie tra diversi programmi ricompresi all'interno di ciascuna missione di spesa.
In questo quadro dispositivo, che, privilegia la individuazione delle finalità e degli obiettivi di spesa, nell'ottica di una ricomposizione qualitativa della stessa con un programma di analisi e valutazione, si innesta la normativa di cui all'art. 60 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la

competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e per la perequazione tributaria.

In tema della stabilizzazione della finanza pubblica e Bilancio dello Stato e, sempre in via sperimentale per l'anno 2009, esso stabilisce disposizioni sulle missioni di spesa e sul monitoraggio della finanza pubblica, anticipando una metodologia di gestione dei bilanci ministeriali secondo logica di *budget.* Ciò significa che, entro determinati limiti e comunque nel rispetto delle dotazioni complessive varate con legge di bilancio per ogni settore, ai titolari dei ministeri sarà consentito reimpostare determinate voci di spesa ministeriale, in modo tale che quest'ultima possa apparire più flessibile in rapporto alle esigenze di cambiamento e quindi alla rivalutazione delle priorità.

Ai fini, dunque,dell'esercizio finanziario 2009 è prevista, sempre secondo un metodo sperimentale, la possibilità di rimodulare le risorse tra diversi programmi di spesa (tale meccanismo, fra l'altro, si ispira al modello francese). Detta novitàsi riallaccia al bisogno di coniugare il nuovo bilancio sintetico per missioni e per programmi presentato dal Governo alle Camere, all'esigenza di riconoscere flessibilità e trasparenza alle reali risultanze di quest'ultima. In passato, difatti, troppo frequentemente la gestione del bilancio dello Strato è stata interamente segnata dall'andamento economico e finanziario complessivo, ai danni del profilo della verifica dei risultati programmati e dei tempi di realizzazione degli stessi.

Un probabile motivo di tale discrepanza può essere rintracciato nella rigidità dei moduli di utilizzazione delle dotazioni finanziarie di spesa: questo aspetto, unitamente alla tardività nell'assegnazione del *budget* alle unità previsionali è divenuto allo stesso tempo causa, ma anche giustificazione del differimento dei programmi, se non addirittura, del loro fallimento e quindi della mancata imputazione della " responsabilità dirigenziale".

Il comma 3 dell'art. in questione, consente uno *jus variandi* pari al 10% delle risorse stanziate per rimodulare interventi già programmati, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito Detto principio di flessibilità è comunque sottoposto al limite di invarianza dei saldi di finanza pubblica e del rispetto del divieto di utilizzazione di spese in conto capitale per spese correnti . Altrettanto orientata da criteri di trasparenza e chiarezza è la disposizione che disciplina l'allegazione agli stati di previsione della spesa delle autorizzazioni legislative e della indicazione analitica delle risorse destinate a ciascun programma.

Il Decreto in esame, per esigenze di tempestività, consente di intervenire, quindi, sulla legislazione esistente tramite appositi decreti di variazione, emanati dal ministero dell'Economia, di concerto con il ministro di volta in volta competente, sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di tipo finanziario, da esprimersi entro il termine di quindici giorni.

Allorchè il Governo non intendesse uniformarsi alle osservazioni di carattere finanziario, è contemplata una riproposizione degli stessi con istruttoria integrata per un parere definitivo da emanarsi entro dieci giorni. Siffatti pareri sono vincolati allorquando concernono dotazioni finanziarie direttamente determinate dalla legge. E' prevista anche la inefficacia sopravvenuta dei provvedimenti qualora il Parlamento non approvi la corrispondente variazione in sede di esame del disegno di legge di assestamento del bilancio. Indubbiamente dovrebbe trattarsi di meccanismi rivolti al consolidamento del controllo del Parlamento sulla spesa pubblica.

L'intera manovra, che accanto ai già citati disegni di legge, comprende anche la Relazione previsionale e programmatica per l'anno 2009 e la Nota di aggiornamento al Documento di programmazione economica e finanziaria per gli anni 2009-2013, è improntata alle esigenze di contenimento e riqualificazione della spesa attraverso la previsione della riduzione delle dotazioni delle missioni di spesa di ciascun Ministero.

Anche all'indomani del terremoto dei mercati finanziari verificatosi nei giorni scorsi che ha lasciato presagire lo svilupparsi di effetti incisivi anche sulla manovra in discorso, pare non coinvolga i prossimi Consigli dei Ministri che non approveranno alcun provvedimento al riguardo, l'unica ipotesi fondata pare sia quella della " invarianza " della Legge finanziaria. (Comunicato stampa n. 170 del 29 ottobre 2008, del Ministero dell'Economia e delle Finanze).

Di certo i segnali offerti dalle operazioni condotte dall'Esecutivo, particolarmente in questi ultimi due anni, denunciano una chiara

esigenza di riforma dell'intero *iter* caratterizzante la costruzione del disegno di legge finanziaria. Che il Governo affidi la correzione dei conti pubblici, anticipando gli effetti tipici della Legge Finanziaria, ad uno strumento quale il Decreto legge (lo ha fatto anche il Ministro Padoa Schioppa, facendovi rientrare l'intero assestamento di Bilancio) non appare essere la soluzione più saggia.
Probabilmente, occorrerebbe riflettere sull'opportunità di affidare ad una fonte intermedia (quale una legge organica) non solo i contenuti della Legge finanziaria, ma anche i principi di coordinamento della finanza pubblica e ciò allo scopo di garantirne la stabilità e la superiorità gerarchica rispetto alle normali fonti ordinarie.
Naturalmente ciò richiederebbe un passaggio cruciale e antecedente a qualsiasi possibile cambiamento nelle materia anzidette, quello di un processo di revisione costituzionale che legittimasse e quindi, consentisse di realizzare le ipotizzate soluzioni.