

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1261

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa del senatore MACCANICO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 GENNAIO 2007

Modifica dell’articolo 81 e introduzione dell’articolo 81-*bis* della
Costituzione riguardanti la legge di bilancio e le leggi di spesa

ONOREVOLI SENATORI. – La presente proposta di riforma costituzionale, elaborata nel mese di aprile del 2001 nell'ambito di una Commissione di studio nominata dal Ministro per le riforme istituzionali *pro tempore*, non è mai stata presentata in Parlamento dalla fine della XIII legislatura.

Poiché, a sei anni di distanza, i problemi ordinamentali di finanza pubblica che questa proposta intendeva affrontare sono rimasti irrisolti, come ha dimostrato la vicenda tormentata dell'*iter* dell'ultima legge finanziaria (legge 27 dicembre 2006, n. 296), appare opportuno che, non avendo la proposta perso attualità, sia finalmente portata all'attenzione del Parlamento ad iniziativa di chi, in qualità di Ministro, ne promosse la redazione.

L'esperienza parlamentare e di governo della riforma del bilancio copre un arco di tempo che supera ormai il ventennio (dalla legge 5 agosto 1978, n. 468, alla legge 25 giugno 1999, n. 208). La cornice istituzionale, soprattutto dopo le innovazioni introdotte dalla legge 23 agosto 1988, n. 362, e dalle novelle dei regolamenti parlamentari, ha offerto il quadro di riferimento entro il quale si è costruito, dal 1992 in poi, il percorso di risanamento della finanza pubblica italiana, in virtù del quale, nel 1997, è stata possibile l'adesione del nostro Paese all'Unione economica e monetaria europea.

Si può affermare, in estrema sintesi, che le leggi del 1978 e del 1988 hanno consentito di porre al centro del processo decisionale – sulla base della cooperazione fra Parlamento e Governo – le scelte annuali di *fiscal policy* come strumento essenziale del controllo dell'economia nel breve periodo: con la legge 3 aprile 1997, n. 94, si è affrontato il tema della decisione di bilancio come strumento di allocazione delle risorse e di defini-

zione delle politiche pubbliche in stretta correlazione con la riforma amministrativa (legge 15 marzo 1997, n. 59).

Il momento determinante della vicenda politico-istituzionale del processo di bilancio è identificabile nei risultati conseguiti nel 1997, quando la decisione del Governo e le scelte del Parlamento, raddoppiando la «dose d'urto» della manovra originariamente delineata, hanno consentito all'Italia l'ingresso fin dall'inizio alla fase finale di transizione verso la moneta unica europea.

L'obiettivo difficoltà di mantenere ferma la rotta verso l'equilibrio dei conti pubblici, di affrontare i problemi ulteriori di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni e di confrontarsi con i problemi connessi agli squilibri strutturali di medio periodo dello Stato sociale rendono necessaria la ricerca di un assetto costituzionale della finanza pubblica capace di offrire un quadro istituzionale sicuro entro il quale il percorso di risanamento possa continuare.

La vicenda legislativa e l'esperienza parlamentare e di governo, dal 1992 in poi, anticipano e preparano la base politico-culturale per una revisione delle regole costituzionali di finanza pubblica: la disciplina dettata dall'articolo 81 della Costituzione del 1948, che pure ha consentito l'evoluzione positiva culminata nella XIII legislatura, deve essere adeguata al contesto delle regole di «Costituzione fiscale» europea e alle esigenze di continuazione e completamento del risanamento.

Una nuova formulazione dell'articolo 81 della Costituzione, pur ponendosi come un elemento parziale di una più ampia rivisitazione della Parte II della Costituzione (a partire dalla nuova disciplina del titolo V già approvata dal Parlamento), costituisce una delle basi istituzionali più rilevanti del «go-

verno dell'economia» per la prossima legislatura.

La proposta di revisione costituzionale dell'articolo 81 può essere illustrata distinguendo le due funzioni fondamentali del bilancio inteso come strumento di garanzia dell'equilibrio della finanza pubblica e di manovra della politica economica (*fiscal policy*) e, altresì, come strumento di allocazione delle risorse e di definizione delle «politiche pubbliche».

L'esperienza istituzionale compiuta, in attuazione delle citate leggi sul procedimento di bilancio del 1978 e del 1988, integrate dalle novelle introdotte nei regolamenti delle due Camere, ha restituito significatività alla «decisione di bilancio». Le scelte di compatibilità macroeconomica e di manovra di *fiscal policy* si sono collocate al centro della vicenda istituzionale.

L'introduzione nel nostro ordinamento della legge finanziaria nasce da analisi della cultura economico-istituzionale della fine degli anni Sessanta. Si registra una situazione nella quale «il bilancio di previsione dello Stato, nella prassi legislativa, non lascia al Governo e al Parlamento che un ambito marginale di discrezionalità delle scelte»: si domanda un assetto istituzionale che consenta al Governo e al Parlamento, al momento dell'approvazione del bilancio, uno spazio sostanziale di decisione a partire dalla manovra di politica fiscale. Il modello era offerto dalla disciplina costituzionale della finanza pubblica adottata dalla V Repubblica francese (*ordonnance organique* n. 59-2 del 2 gennaio 1959), imperniato sulla *loi de finance*.

La separazione fra una legge sostanziale dedicata alle scelte discrezionali di politica economica di breve periodo e il bilancio in senso proprio apparve, allora, come una necessità imposta dalla prevalente interpretazione dell'articolo 81 comma terzo della Costituzione che assegna al bilancio il ruolo di «legge formale». Si ritenne, così, che il nesso fra legge di finanza e legge di bilancio

(assicurata dalla prassi di governo e parlamentare) potesse dar luogo ad un'unitaria «decisione di bilancio» recante la manovra di *fiscal policy* (con la «finanziaria») e le scelte di allocazione delle risorse (con il «bilancio»).

Questa impostazione è alla base dell'architettura della legge n. 468 del 1978. Ma resta, influenzando le vicende successive, il connotato di una soluzione che «aggira» l'interpretazione letterale e restrittiva dell'articolo 81, comma terzo, della Costituzione.

L'esperienza di attuazione della riforma del 1978 rivela, ben presto, una duplice difficoltà: di mantenere entro i confini propri la manovra di breve periodo affidata alla «finanziaria» (i cui contenuti tendono ad espandersi approdando al contenitore eterogeneo della *legge omnibus*); di distinguere con trasparenza la manovra dall'area delle scelte allocative del bilancio (redatto, prima, nella versione tendenziale e corretto, alla fine dell'*iter* parlamentare sulla base della «finanziaria» definitivamente approvata).

La legge del 1988, per fronteggiare queste difficoltà, introduce due sostanziali correzioni: la presentazione da parte del Governo e la approvazione parlamentare (affidata a risoluzioni monocamerali parallele) di un Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) che, prima della sessione di bilancio, determina la cornice programmatica e i saldi, vincolando, in sinergia con i regolamenti delle due Camere, la discussione parlamentare della «finanziaria» e del bilancio; la distinzione degli strumenti della manovra in due segmenti: una «finanziaria» leggera, limitata alla definizione dei saldi ed agli aggiustamenti e slittamenti della legislazione di spesa; provvedimenti collegati (cui si estendono le procedure parlamentari della sessione di bilancio) dedicati alle scelte sostanziali della manovra di politica fiscale e di bilancio.

Mentre l'introduzione del DPEF ha giovato effettivamente a delimitare in modo più sicuro l'area della decisione di bilancio,

l'ulteriore articolazione strumentale, che distingue la «finanziaria» dai «collegati», è apparsa un rimedio inconsistente, spostando sui «collegati» l'effetto *omnibus*. Si spiega, così, il ritorno, con la legge n. 208 del 1999, ad un solo strumento di manovra, identificato, tornando all'originaria impostazione del 1978, nella legge finanziaria.

Sembra evidente, alla luce della complessa vicenda schematicamente ricostruita, la necessità di una disciplina costituzionale più chiara, che offra una cornice istituzionale stabile al governo della finanza pubblica.

È opportuno ricondurre le scelte di manovra di *fiscal policy* e quelle di acquisizione e allocazione delle risorse allo strumento unitario della legge di bilancio. La nuova norma costituzionale proposta, raccogliendo gli insegnamenti positivi e registrando i limiti dell'esperienza ventennale della riforma legislativa, definisce i contenuti tipici della legge di bilancio chiamata:

a delineare il quadro delle compatibilità generali dell'equilibrio della finanza pubblica, in coerenza con le regole della «costituzione fiscale» europea;

a determinare le scelte di manovra annuale;

a definire la ripartizione delle risorse sulla base dell'individuazione delle «politiche pubbliche» di settore.

È particolarmente difficile definire l'area della manovra, delimitando l'area di scelte «sostanziali» proprie del bilancio, fra i due estremi inaccettabili della mera registrazione formale della legislazione vigente e del contenitore *omnibus* di un insieme eterogeneo di decisioni. La soluzione individuata affida alla legge di bilancio le decisioni di manovra annuale, attraverso le necessarie modificazioni normative per l'entrata nel quadro dell'ordinamento tributario e contributivo vigente ed alle modulazioni della legislazione di spesa legate alle esigenze di controllo dell'economia nel breve periodo.

Collocare nella Costituzione la disciplina dei contenuti tipici del bilancio offre un termine di riferimento più «resistente» per fronteggiare le disfunzioni poste in evidenza dall'esperienza compiuta, non fronteggiate con forza sufficiente dalle regole poste da leggi ordinarie, come quelle del 1978, del 1988 e del 1999.

Il riferimento, in Costituzione, degli equilibri di bilancio al quadro complessivo della finanza pubblica è coerente con le regole poste dal Trattato dell'Unione europea e con l'assetto istituzionale disegnato dalla nuova costruzione dell'ordinamento federale tracciato dalla riforma del titolo V, Parte II, della Costituzione approvata dal Parlamento.

Già la citata legge n. 208 del 1999, integrando la disciplina dei contenuti del DPEF, dispone che i parametri impiegati per le previsioni tendenziali e gli obiettivi di finanza pubblica siano definiti in termini di conto consolidato delle pubbliche amministrazioni e impone al Governo di «presentare» al Parlamento il programma di stabilità trasmesso agli organi comunitari (elaborato secondo le regole *standard* fissate in sede europea per la contabilità economica nazionale).

Il riferimento alle previsioni ed ai risultati di finanza pubblica, riferiti all'intero universo del settore pubblico ed espressi nel linguaggio della contabilità economica nazionale (conto consolidato delle pubbliche amministrazioni), assume rilievo costituzionale, conformandosi alle regole poste, in materia di finanza pubblica, dal Trattato per l'Unione europea. In questa direzione si muoveva, del resto, la disciplina dettata dalla legge n. 94 del 1997 (articolo 5) e quella, specifica, introdotta dal decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (articolo 6) che detta i criteri per l'integrazione dei flussi informativi della gestione di bilancio e della gestione di Tesoreria (settore statale) e per rendere trasparente il raccordo fra settore statale e conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Si devono registrare, in questa materia di ri-

lievo centrale per l'intera costruzione della riforma, gravi carenze e ritardi nell'opera di attuazione affidata al Tesoro e all'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). Le informazioni poste a disposizione del Parlamento, di fatto, non sono adeguate a consentire il necessario raccordo fra i documenti di bilancio e il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, che costituisce il parametro per le valutazioni dell'Unione europea.

Assumere come necessario termine di riferimento il sistema generale di finanza pubblica è necessario nell'assetto istituzionale posto dalla nuova formulazione del titolo V, Parte II, della Costituzione.

L'articolo 114 della Costituzione afferma che «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato».

È evidente che le regole fissate dal Trattato dell'Unione europea si riferiscono alla finanza pubblica della «Repubblica», unitariamente considerata.

L'articolo 119 della Costituzione, nella nuova formulazione, conferma il principio del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Il coordinamento della finanza pubblica è affidato: alla «determinazione», con legislazione esclusiva dello Stato, dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (articolo 117, primo comma, lettera *m*); alla disciplina, con legislazione statale concorrente, della «armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; alla istituzione, con legge statale, di «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante»; alla destinazione di risorse aggiuntive o alla attuazione di interventi speciali dello Stato a favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squi-

libri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona».

Nel nuovo ordinamento delle autonomie, orientato verso un modello federale, le scelte della politica di bilancio devono guardare all'impatto sulla finanza della Repubblica, a partire da una considerazione unitaria del «consolidato» del sistema della finanza statale, regionale e locale.

La formulazione dell'articolo 81 nel nuovo testo, raccordata con il principio di coordinamento della finanza pubblica, come posto dal nuovo Titolo V della Costituzione, richiede un'opera complessa, nell'arco della nuova legislatura, sul terreno dell'integrazione della riforma del bilancio, dell'assetto dello Stato sociale, degli strumenti di riequilibrio territoriale. Rendere esplicito il riferimento al conto delle pubbliche amministrazioni, sia nella formulazione delle previsioni, sia nella misurazione e valutazione dell'impatto delle decisioni assunte, è una condizione essenziale, in carenza della quale viene meno la significatività della decisione parlamentare sul bilancio.

Le responsabilità unitarie della Repubblica nei confronti delle regole della «costituzione fiscale» europea suggeriscono di configurare, nel nuovo testo della Costituzione, una specifica ipotesi di conflitto di attribuzione. Il Governo potrà promuovere la soluzione del conflitto da parte della Corte costituzionale «quando ritenga che una legge regionale comporti il peggioramento dell'equilibrio annuale e pluriennale dei conti dello Stato e delle amministrazioni pubbliche definito dalla legge di bilancio».

In presenza di un contenuto «sostanziale» della legge di bilancio rigorosamente circoscritto, resta necessario il mantenimento di una norma di «chiusura» in tema di «copertura» delle leggi che comportano nuovi o maggiori oneri, come quella recata dall'articolo 81, comma quarto, della Costituzione vigente.

La nuova formulazione della Costituzione dovrà tener conto della più rigorosa disci-

plina introdotta, in attuazione dell'articolo 81, comma quarto, dalle leggi di riforma del bilancio. Questa disciplina (anche per merito dell'opera interpretativa svolta dai Servizi del bilancio delle due Camere e dalla Corte dei conti, e, su questa base, dal «filtro» delle Commissioni bilancio del Senato e della Camera) ha giovato al contenimento delle disfunzioni registrate nella prassi legislativa.

La regola in materia di copertura, da formulare nel nuovo testo dell'articolo 81 della Costituzione, sarà resa più efficace rafforzando il potere interdittivo del Governo; in caso di mancato consenso del Governo, le leggi che comportano nuovi o maggiori oneri dovranno essere approvate dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Un ulteriore consolidamento delle regole di sana gestione della finanza pubblica potrà derivare dalla previsione costituzionale che configura come «leggi rinforzate», non modificabili dalle leggi di entrata e di spesa, le leggi di contabilità pubblica che disciplinano il contenuto e il processo di formazione del bilancio e del rendiconto e che dettano le regole di raccordo tra il bilancio e le leggi di entrata e di spesa.

La solidità della definizione dei saldi del bilancio, in termini non solo di finanza statale ma anche di conto delle pubbliche amministrazioni, richiede una norma costituzionale di garanzia in base alla quale se il rendiconto presentato dal Governo comporta uno sfondamento dei saldi determinati dalla precedente legge di bilancio, non è sufficiente una generica funzione di «sanatoria» affidata alla legge di approvazione del rendiconto, ma è necessaria una ricomposizione degli equilibri programmatici attraverso specifiche misure da inserire nella manovra di politica fiscale affidata alla nuova legge di bilancio.

La proposta di una nuova formulazione dell'articolo 81 della Costituzione, impostata come un momento autonomo del processo di revisione costituzionale, non affronta il tema

essenziale del collegamento fra manovra di bilancio, come strumento di controllo dell'economia nel breve periodo, e tendenze strutturali della finanza pubblica e dello «Stato sociale». In certa misura, anzi, si può dire che il rigore di una configurazione della legge di bilancio come strumento di *fiscal policy* accentua la «domanda» di soluzioni legislative rivolte, fuori dai confini della sessione di bilancio, ad affrontare gli squilibri strutturali del nostro *Welfare*.

La legge n. 208 del 1999 ha, utilmente, codificato un principio (sostanzialmente violato nella prassi legislativa di numerose sessioni di bilancio negli anni scorsi) in virtù del quale «la legge finanziaria non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio». Il mancato rispetto di questo criterio è stato oggetto di valutazioni critiche nelle relazioni annuali della Corte dei conti; la possibilità di ricorso a norme di delega legislativa è preclusa, a ben vedere, dalla riserva assoluta di legge posta dall'articolo 81 anche nella formulazione della Costituzione vigente. Non c'è dubbio che questo principio debba restare fermo nella nuova formulazione dell'articolo 81, tesa a stabilizzare il contenuto tipico del bilancio.

Questo indirizzo istituzionale, pienamente condivisibile, lascia indeterminato il tema degli strumenti di governo dell'economia e della finanza pubblica volti ad affrontare i problemi strutturali e le tendenze di medio periodo, che, pure, caratterizzano l'evoluzione tendenziale della finanza pubblica nel nostro Paese.

La legge n. 208 del 1999 cerca di individuare uno strumento ed un percorso orientati verso questi temi strutturali. Abbandonati, all'interno della sessione di bilancio, i «provvedimenti collegati» come strumenti di manovra di *fiscal policy* («collegati di sessione»), la «novella» del 1999 introduce una nuova nozione di provvedimento collegato («collegati ordinamentali») il cui contenuto, legato a disposizioni omogenee per ma-

teria, è definito dal DPEF e la cui presentazione in Parlamento dovrebbe avvenire entro il 15 novembre di ogni anno (dopo la finanziaria e durante la sessione autunnale di bilancio). Questi provvedimenti sono caratterizzati da un'incidenza sulle tendenze strutturali di medio periodo dell'entrata e della spesa e dalla possibilità, che ne deriva, di includere norme di delega e innovazioni di carattere organizzativo e procedimentale. È mancata una disciplina del percorso parlamentare di questi disegni di legge attraverso innovazioni nei regolamenti delle Camere. Posti al di fuori della sessione di bilancio e privi di qualunque tutela di percorso parlamentare «preferenziale» questi disegni di legge non hanno una connotazione loro propria. In fatto (anche se verosimilmente anche per ragioni legate alle vicende politico-parlamentari di fine legislatura) questi strumenti sono stati usati con eccessiva larghezza e senza una logica coerente nella sessione di bilancio 2000 (e solo alcuni sono stati approvati nella fase finale della legislatura); mentre e non sono stati per nulla previsti dal DPEF 2001-2004.

Resta l'esigenza non soddisfatta di un'opera di razionalizzazione, riforma, innovazione, controllo, su temi determinanti della finanza pubblica, come la previdenza o la sanità che richiedono una correzione degli andamenti strutturali di medio e lungo periodo. La debolezza della soluzione individuata dalla legge n. 208 del 1999 sembra palese. Si può formulare l'ipotesi (ovviamente al di fuori delle proposte qui illustrate di revisione dell'articolo 81) di una disciplina, affidata alla riforma della Parte II della Costituzione e ai regolamenti parlamentari, di «sessioni» specialmente dedicate a insiemi di materie (e fra queste la riforma del *Welfare*) sulla base di procedure concertate fra Governo e Parlamento, con la definizione di «corsie preferenziali».

Il bilancio come strumento di allocazione delle risorse e di definizione delle «politiche pubbliche» di settore

1. Le riforme legislative del 1978 e del 1988 non hanno inciso sulla struttura del bilancio come strumento di allocazione delle risorse e non hanno influenzato il raccordo fra bilancio e attività di governo e amministrativa.

Tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta il Parlamento ha approvato tre leggi generali di riforma amministrativa (Presidenza del Consiglio, procedimento amministrativo, autonomie locali); il Governo Amato, nel 1992, partendo dell'esigenza di affrontare i temi strutturali della spesa pubblica e dello Stato sociale, ha avviato, con una legge delega, il riordinamento del pubblico impiego, della sanità, della previdenza.

Questo rilevante ciclo di «codificazione» ha immediatamente dovuto misurarsi con la difficoltà di passare dal disegno normativo all'esperienza amministrativa (si può dire che qualche segnale di «movimento» è venuto dal mondo delle autonomie locali, mentre l'amministrazione centrale è apparsa impenetrabile all'innovazione).

Per rimuovere lo stallo, il Governo Ciampi (con il professor Cassese come Ministro per la funzione pubblica) ha impresso un'accelerazione alla riforma amministrativa: introducendo nella legge finanziaria 1994 un *corpus* di norme sul modello organizzativo delle amministrazioni centrali e sulla semplificazione dei procedimenti; completando la «privatizzazione» del rapporto d'impiego con le pubbliche amministrazioni; varando una riforma complessiva dei controlli esterni (Corte dei conti) ed interni fondata sulla misurazione e valutazione dei risultati.

Nello stesso arco di tempo (fra il 1988 e il 1994) la vicenda di attuazione della riforma del bilancio si concentrava esclusivamente sui profili relativi alla *fiscal policy*, mentre restava ferma la struttura del bilancio, ancorata alla «legge Curti» del 1964 - legge 1°

marzo 1964, n. 62 - e gestita in base a criteri incrementali e meramente contabili dalle burocrazie centrali e di settore.

Sotto il profilo politico-culturale ha grande rilievo, tuttavia, l'iniziativa assunta, alla fine degli anni Ottanta, per impulso del presidente della Commissione bilancio del Senato Nino Andreatta. Si ponevano, in quella sede, alcune linee di fondo destinate a sfociare, dopo circa un decennio, nella «legge Ciampi» - legge 3 aprile 1997, n. 94.

2. All'inizio della XIII legislatura il Governo Prodi individuava, come punto di attacco per il processo di riforma amministrativa, la linea-guida del parallelismo fra razionalizzazione della struttura di bilancio e innovazione dei modelli organizzativi di governo e di amministrazione.

Questo essenziale collegamento è stato assunto come base di partenza per i disegni di legge sulla struttura del bilancio e sulla riforma dell'amministrazione e resta una chiave di lettura fondamentale per l'interpretazione e l'attuazione della legge n. 94 (legge Ciampi) e n. 59 (legge Bassanini 1 - legge 15 marzo 1997, n. 59) pervenute alla definitiva approvazione nel 1997.

L'espressione sintetica «riforma amministrativa» si fonda su due pilastri:

- 1) la razionalizzazione della struttura del bilancio;
- 2) l'adozione di nuovi modelli di organizzazione e di procedimento.

La prima operazione compiuta dalla legge n. 94 del 1997 è la distinzione fra «bilancio politico» da sottoporre all'approvazione del Parlamento e «bilancio amministrativo» (o «bilancio gestionale») affidato alla discrezionalità del Governo.

Il «bilancio politico» supera la frammentazione estrema (che aveva raggiunto circa 6000 capitoli) della tradizionale legge di bilancio. Le allocazioni di spesa sono costruite per aggregati omogenei più vasti, ricondotti ai centri di responsabilità (unità previsionali

di base) e alle funzioni-obiettivo da perseguire. Il «sacrificio», da parte del Parlamento, in termini di analiticità del potere decisionale, a seguito della riduzione (da 6000 a circa 600) delle unità elementari sulle quali si esprime il voto, è compensato, nella logica della nuova struttura di bilancio, dal significato programmatico delle scelte, legate alla identificazione delle «missioni» dei centri decisionali responsabili.

La struttura programmatica del «bilancio politico» si collega, nel processo di bilancio, ad un percorso procedimentale scandito dalle leggi di riforma: la preparazione del bilancio tendenziale (a legislazione vigente) sulla base della stima dei fabbisogni e dei programmi; la costruzione di una parte speciale del DPEF recante l'articolazione degli interventi di settore; la predisposizione, per ciascuno degli stati di previsione dei Ministeri, di una «nota preliminare» contenente la definizione degli obiettivi, dei tempi di attuazione, degli indicatori per la misurazione dei risultati; l'approvazione, all'inizio dell'esercizio finanziario, da parte dei Ministri, di una «direttiva» che, dando seguito alla nota preliminare, definisce la ripartizione delle risorse fra i dirigenti generali e le linee-guida per la gestione; la costruzione del rendiconto generale dello Stato per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità in modo da consentire la valutazione delle «politiche pubbliche» di settore.

Nella definizione, in Costituzione, dei connotati della legge di bilancio è utile consolidare questa funzione programmatica. La legge di bilancio definisce le politiche pubbliche per l'entrata e per la spesa e stabilisce la ripartizione delle risorse per funzioni e centri di responsabilità, con l'indicazione degli obiettivi della gestione e dell'attività amministrativa.

In un ordinamento federale, la configurazione del bilancio statale in termini di politiche pubbliche offre un raccordo con l'autonomia gestione delle Regioni e degli enti locali. La valutazione dei risultati raggiunti nei

grandi settori delle politiche pubbliche in termini di servizi resi ai cittadini richiede, sia nella fase decisionale che in quella di misurazione dei risultati, una considerazione delle prestazioni finali affidate all'attività amministrativa dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni.

3. Sembra necessario sottolineare come, in un'area strettamente connessa con quella propria dell'articolo 81 della Costituzione, la nuova struttura programmatica del bilancio potrebbe utilmente collegarsi all'introduzione, nella Costituzione, di alcuni principi generali sulla pubblica amministrazione.

La distinzione fra «bilancio politico» e «bilancio amministrativo» dovrebbe essere

correlato all'introduzione di una regola costituzionale sulla separazione fra «politica» e «amministrazione». Il progetto di legge costituzionale per la revisione della parte seconda della Costituzione approvato dalla Commissione bicamerale nel novembre 1997 (XIII legislatura, atto Camera n. 3931-A; atto Senato n. 2583-A) stabiliva, all'articolo 106, primo comma, il seguente principio: «Le pubbliche amministrazioni operano nell'interesse dei cittadini, secondo principi di imparzialità, ragionevolezza e trasparenza: sono distinte dagli organi di direzione politica, che ne determinano gli indirizzi e i programmi e ne verificano i risultati».

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. Alla Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 81 è sostituito dal seguente:

«Art. 81. - Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

La legge di bilancio definisce annualmente il quadro di riferimento della finanza pubblica in un orizzonte annuale e pluriennale in coerenza con gli obiettivi di sviluppo e di coesione della politica economica nazionale; definisce gli indirizzi delle politiche pubbliche per quanto riguarda le entrate e le conseguenti spese, stabilendo la ripartizione delle risorse per funzione e centri di responsabilità, con la indicazione degli obiettivi della gestione e dell'attività amministrativa in riferimento al livello dei servizi finali resi ai cittadini; definisce le previsioni di entrata e le autorizzazioni di spesa annuali dello Stato; assume le decisioni per la manovra annuale di bilancio introducendo le necessarie modificazioni quantitative per l'entrata, nel quadro dell'ordinamento tributario e contributivo, e le necessarie modulazioni alla legislazione di spesa; definisce i saldi del bilancio annuale dello Stato compatibili con l'equilibrio complessivo della finanza pubblica della Repubblica, nel rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

Non sono ammissibili emendamenti di modifica dei saldi di bilancio. I regolamenti

parlamentari determinano limiti all'ammissibilità di altri emendamenti di iniziativa parlamentare.

Se il rendiconto presentato dal Governo per l'anno precedente comporta disavanzi aggiuntivi si provvede con la legge di bilancio successiva»;

b) dopo l'articolo 81 è inserito il seguente:

«Art. 81-*bis*. - Le leggi che comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica indicano i mezzi per farvi fronte per l'intero periodo di applicazione nell'osservanza dei limiti stabiliti per il ricorso all'indebitamento della legge di bilancio, nonché dei prefissati saldi delle spese di parte corrente e in conto capitale.

In caso di opposizione del Governo, le leggi che comportano maggiori oneri sono approvate dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Il Governo, quando ritenga che una legge regionale comporti il peggioramento dell'equilibrio annuale e pluriennale dei conti dello Stato e delle amministrazioni pubbliche definito dalla legge di bilancio, può promuovere conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

Con legge ordinaria viene disciplinato il contenuto e il processo di formazione del bilancio, annuale e pluriennale, di previsione e del rendiconto finanziario e patrimoniale, nonché le regole di raccordo tra il bilancio e le leggi in materia di entrata e di spesa. Le leggi di entrata e di spesa non possono introdurre deroghe alla disciplina stabilita con tale legge».

