

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

Doc. XVII
n. 5

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

nella seduta del 16 maggio 2007

Relatore MORANDO

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLE LINEE DI RIFORMA DEGLI STRUMENTI E DELLE PROCEDURE DI BILANCIO

(articolo 48, comma 6, del Regolamento)

Comunicato alla Presidenza il 22 maggio 2007

Considerazioni preliminari

L'indagine conoscitiva ha consentito di effettuare una discussione approfondita sulle procedure di bilancio e sulle riforme da apportare alla relativa disciplina, sia legislativa, sia regolamentare. Il dibattito aperto, basato sull'esperienza di chi ha vissuto la sessione di Bilancio, ha consentito di individuare i fattori che sono all'origine delle attuali criticità e i possibili rimedi.

La discussione si è potuta avvalere dell'apporto positivo del Governo, in uno spirito di ampia collaborazione tra le diverse istituzioni che appare indispensabile per la ricerca di soluzioni praticabili ed equilibrate. Il problema non è infatti quello di pervenire ad un diverso riparto del potere decisionale tra Esecutivo e Parlamento, ma di unire le forze per garantire unitarietà, coerenza e trasparenza della decisione di bilancio. In particolare, il Ministro dell'economia ha dato conto dell'intenso programma di lavoro già avviato, sulla base di alcune disposizioni recate dalla legge finanziaria per l'anno in corso (legge 27 dicembre 2006, n. 296, comma 474 e seguenti), mirato alla ristrutturazione del bilancio dello Stato. Il lavoro che il Governo intende effettuare su questo aspetto, in un confronto costante con il Parlamento, potrà concorrere al miglioramento dell'attuale situazione.

I problemi da affrontare

Il punto di maggiore criticità è costituito dalle crescenti difficoltà che contraddistinguono il processo di approvazione della legge finanziaria, ma l'ipertrofia della legge finanziaria soltanto in parte è attribuibile ad aspetti patologici propri del procedimento di bilancio.

È evidente che la certezza dei tempi di approvazione e i più ampi margini di manovra, per quanto concerne la disponibilità di risorse da destinare a copertura di disposizioni onerose, alimentano la tendenza ad approfittare dello strumento per inserire nella legge finanziaria il maggior numero di disposizioni. Ciò produce in Parlamento una vera e propria esplosione del fenomeno emendativo e la difficoltà dello stesso Governo, per la pressione dei diversi Ministeri, di limitare l'ambito di intervento della finanziaria.

Ma vi sono altre cause, profonde e strutturali, dell'ipertrofia della legge finanziaria che riguardano i contenuti propri e necessari quali:

- l'assenza di una disciplina organica dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali nel quadro del coordinamento della finanza pub-

blica previsto dall'articolo 119 della Costituzione. Nel corso dell'indagine è stato, in particolare, sottolineato che la mancata definizione, in termini soddisfacenti, del tema del federalismo fiscale costituisce un fattore di precarietà e di tensione che si scarica immancabilmente sull'*iter* parlamentare del disegno di legge finanziaria. La mancanza di un quadro normativo consolidato e tendenzialmente stabile si traduce nel fatto che viene demandato alla legge finanziaria il compito di tradurre concretamente, in termini normativamente efficaci e penetranti, i vincoli derivanti dalla partecipazione all'Unione economica e monetaria (UEM). Tale compito implica la difficoltà di ripartire il relativo onere su tutti i soggetti che costituiscono il quadro assai articolato e frammentato delle amministrazioni pubbliche;

- più in generale, l'indisponibilità di una legge organica e stabile per il federalismo fiscale e per il coordinamento della finanza pubblica in conformità all'articolo 119 della Costituzione impedisce un'adeguata ridistribuzione delle responsabilità con conseguente concentrazione sulla legge finanziaria di un eccesso di carichi normativi anche in ordine a competenze regionali e locali. Anche sotto il profilo contabile, la persistente assenza di una legge per il coordinamento della finanza pubblica in un quadro che prevede molteplici e crescenti raccordi tra i livelli territoriali è fonte di numerosi problemi da risolvere anno per anno al di fuori di una visione unitaria e di generale armonizzazione dei sistemi contabili alla luce dei principi stabiliti dall'Unione europea;

- la crescente complessità assunta dalle regole della contabilità adottate in sede comunitaria e la necessità di adottare normative coerenti con tali regole o di adeguarle per rispettare i criteri di classificazione in presenza di diverse discipline contabili e finanziarie delle medesime poste;

- la difficoltà di individuare strumenti efficaci di contenimento della spesa che non riproducano i tagli di carattere automatico ed uniformemente ampiamente sperimentati negli scorsi anni, ivi compresa l'ultima finanziaria. È chiaro che la legge finanziaria è congestionata anche per effetto dello scarsissimo spazio decisionale del bilancio. Occorre quindi rispondere all'esigenza di una gestione più consapevole della spesa pubblica, che ridimensioni l'incidenza dei fattori inerziali e consenta di recuperare margini di manovra per una diversa allocazione delle risorse disponibili. Ciò comporta innovazioni significative nelle regole così come nelle prassi amministrative ed implica, preliminarmente, l'effettuazione di un'accurata ricognizione del livello di efficienza nell'utilizzo delle risorse a legislazione vigente per ciascun settore. È in particolare emerso che non sono state interamente sfruttate le potenzialità della riforma del bilancio delineata dalla legge n. 94 del 1997 per quanto concerne l'articolazione del bilancio in funzioni obiettivo che consenta, oltre che una maggiore trasparenza e leggibilità dei dati contabili, un chiaro collegamento tra gli obiettivi, i programmi e le norme che li sostengono, anche ai fini della verifica dei risultati. Allo stesso modo, non risultano fino ad oggi adeguatamente valorizzati altri strumenti disponibili, a cominciare dagli esiti di un puntuale e mirato controllo di gestione;

– l'esigenza di affiancare e contemperare gli interventi di carattere correttivo, di riduzione delle spese ovvero di incremento delle entrate, con misure volte ad assicurare il sostegno allo sviluppo, in una proporzione pari e, negli ultimi anni superiore, a quelle di contenimento a causa di una situazione di perdurante rallentamento dei tassi di crescita dell'economia. A queste misure si affianca un'altra quota imponente di interventi volti ad attenuare l'impatto di misure restrittive sulle categorie interessate, considerato che ogni misura di contenimento suscita reazioni e aspettative cui risulta estremamente difficile non fornire risposte. Della stessa natura appaiono gli interventi per il sostegno del reddito di diverse categorie con speciali motivazioni di ordine sociale. La necessità di soddisfare queste esigenze ha offerto ulteriori occasioni per un'impropria espansione del contenuto della legge finanziaria.

L'insieme degli elementi cui si è accennato ha prodotto la conseguenza di far assumere alla legge finanziaria una pluralità di funzioni di peso e complessità crescenti negli ultimi anni. Essa è diventata lo strumento con il quale si adottano, allo stesso tempo e per le più diverse finalità, misure con finalità anticongiunturali, interventi di carattere più strutturale di riordino di interi comparti e misure accessorie di carattere politicamente compensativo.

La finanziaria è il contenitore in cui si concentra una quota sempre più ampia della legislazione riducendo progressivamente gli spazi per altri interventi. Di fatto, negli ultimi anni la finanziaria ha fagocitato larga parte della legislazione di spesa limitando la restante parte dell'attività legislativa alla disciplina di questioni di carattere meramente ordinamentale.

La crescita dei contenuti normativi fatti confluire direttamente nella finanziaria si è accompagnata al progressivo svuotamento dei fondi speciali le cui disponibilità vengono utilizzate quasi interamente dalla stessa finanziaria. Quest'ultima tendenza rischia di pregiudicare il ruolo del tutto peculiare che il legislatore aveva affidato alla finanziaria di preordinare le risorse da destinare al finanziamento dei provvedimenti da adottare in corso d'anno. L'indisponibilità di adeguate risorse a valere sui fondi speciali rende più difficile una programmazione ordinata secondo chiari criteri di razionale organizzazione dell'attività legislativa.

D'altra parte, l'impossibilità di definire in termini dettagliati i contenuti della normativa che viene inserita nella finanziaria ha indotto il legislatore a ricorrere allo stratagemma di rinviare l'attuazione di una parte crescente di tale normativa a successivi provvedimenti ministeriali. Ciò determina un ulteriore effetto negativo, per cui l'attuazione di sempre più numerose disposizioni è soggetta all'incertezza derivante dai comportamenti che assumeranno le amministrazioni competenti. Paradossalmente, negli ultimi anni si è registrato un progressivo ridimensionamento del tasso di attuazione delle disposizioni recate dalle finanziarie.

Più aumenta l'entità dei flussi finanziari che sono oggetto di decisioni assunte nell'ambito della legge finanziaria, più cresce l'esigenza di inserire al suo interno le norme necessarie a garantire la sostenibilità dei di-

versi interventi con riferimento a tutti i soggetti che ne sono destinatari, contemperando istanze diverse e molto spesso di difficile composizione.

In sostanza la tendenza a demandare alla finanziaria il compito di dare risposta alle più diverse questioni risale in ultima analisi all'indisponibilità di strumenti alternativi, per cui la finanziaria ipertrofica è più la conseguenza che la causa delle carenze del nostro sistema normativo e istituzionale e dei processi decisionali.

Le soluzioni possibili

La complessità degli interventi che derivano dalla analisi svolta nel corso dell'indagine suggerisce di non trascurare i vantaggi di una sperimentazione a normativa invariata o sulla base di modifiche limitate, in modo da sfruttare tutti i margini che si offrono per apportare alcune innovazioni concretamente praticabili - entro il termine per l'esame del prossimo DPEF - che possano contribuire all'obiettivo di rendere meno confuso e convulso l'iter di formazione della legge finanziaria. Ciò non deve intendersi nel senso che si intenda rinunciare alla prospettiva di un processo riformatore di più ampia portata. Al contrario, questo processo va avviato subito e sperimentato per alcuni aspetti nel corso della prossima sessione, ma vanno tuttavia evitati interventi che non siano collegati alle prospettive di riforma.

A titolo d'esempio, si può osservare che la mera esclusione dal contenuto proprio della legge finanziaria delle misure volte a sostenere lo sviluppo, se non accompagnata da interventi finalizzati a garantire un percorso meno accidentato ai disegni di legge collegati, finirebbe per privare il legislatore della possibilità di incidere in termini positivi sugli andamenti dell'economia. Ne deriverebbe un complessivo indebolimento degli spazi di manovra in materia di politica economica.

Il contenimento della legge finanziaria entro dimensioni accettabili e comunque compatibili con l'obiettivo di consentire un suo iter ordinato e regolare richiede di muoversi su più piani. Di seguito vengono delineate alcune ipotesi di intervento.

Una nuova legge di contabilità pubblica

Occorre porsi l'obiettivo di superare il quadro storico della legislazione contabile, vale a dire della legge 468 del 1978 e delle sue successive modificazioni, posto che essa si riferisce quasi esclusivamente al bilancio dello Stato, per impostare una legge quadro interamente nuova per la finanza pubblica. A questo proposito, è possibile ipotizzare un percorso articolato che prepari tale complessiva riforma, introducendo gradualmente interventi correttivi, anche attraverso una fase sperimentale che potrebbe realizzarsi già in occasione della prossima sessione. Tale fase sperimentale dovrebbe fondarsi sulla collaborazione e l'intesa tra le diverse istituzioni sulle modalità di svolgimento della sessione. L'intesa dovrebbe partire dall'iniziativa del Governo, che con la presentazione del DPEF dovrebbe

assumere impegni precisi in ordine ai contenuti del disegno di legge finanziaria che intende presentare.

Non va, infatti, trascurato che alcuni dei maggiori problemi sin qui emersi non attengono a difetti del quadro normativo, ma discendono soprattutto da comportamenti concreti, in alcuni casi ormai consolidati, che talora rappresentano un'oggettiva forzatura delle regole esistenti.

Valorizzare il ruolo del DPEF

Il documento di programmazione economica e finanziaria dovrebbe quindi essere il perno per riorganizzare la prossima sessione di bilancio allo scopo di consentire un dibattito parlamentare ordinato e concentrato sulle questioni essenziali.

A tal fine si segnala l'esigenza di:

- rafforzare il quadro conoscitivo offerto dal DPEF disaggregando i dati anche con riferimento ai diversi settori con specifico riferimento ad una scomposizione della spesa per grandi finalità che tenga conto della nuova struttura del bilancio e considerando partitamente sia gli andamenti a consuntivo sia quelli tendenziali;

- individuare i punti di maggiore criticità valutando gli interventi da assumere con esplicito riferimento ai livelli istituzionali e negoziali da attivare al fine di individuare soluzioni concretamente praticabili;

- delineare una proposta di organizzazione della manovra legislativa attraverso uno o più provvedimenti collegati, funzionali alla manovra nei settori cruciali della finanza pubblica, articolati secondo un coerente programma di lavoro legislativo, differenziando gli interventi di rapida approvazione da quelli da distribuire in un arco di tempo più lungo;

- definire criteri suppletivi quanto al contenuto proprio della legge finanziaria sia per reintegrare definizioni che appaiono consunte e carenti alla luce delle nuove forme di politica economica, come quella relativa agli interventi ordinamentali, sia per preordinare l'articolazione del testo in parti corrispondenti ai grandi settori di intervento;

- procedere ad una più proficua utilizzazione della Nota di aggiornamento al DPEF, cui potrebbe essere affidato il compito di precisare in maniera più stringente, rispetto alle previsioni del DPEF medesimo, le modalità di organizzazione degli interventi legislativi nell'ambito della sessione di bilancio e del suo immediato seguito, oltre che di contenere stime più aggiornate delle entrate a legislazione vigente, da mettere a base della definizione di obiettivi di pressione fiscale da conseguire nel periodo di riferimento.

In questo modo il DPEF potrebbe offrire un forte contributo per una più ordinata e razionale organizzazione della sessione di bilancio e della connessa attività legislativa con la relativa tempistica, ponendo così le premesse per un sostanziale cambiamento nelle modalità di esame della legge finanziaria, diretto a riattivare il dibattito parlamentare sulle grandi scelte, riducendo la tendenza alla frammentazione e ai microinterventi.

La struttura della legge finanziaria

Dall'impostazione del DPEF dovrebbe discendere una struttura più compatta e coerente del disegno di legge finanziaria che accorpi i diversi interventi in relazione ai principali comparti della finanza pubblica (entrate, pubblico impiego, previdenza, sanità, sostegno al sistema produttivo), limitando il numero degli articoli. Ciò favorirebbe un'organizzazione dell'esame parlamentare più razionale ed ordinata.

Un assetto di questo tipo porrebbe le Commissioni di settore nella condizione di valutare con maggiore cognizione di causa e in una prospettiva complessiva l'insieme delle disposizioni che incidono su materie di loro competenza. Uno degli aspetti di oggettiva difficoltà nella organizzazione dell'*iter* parlamentare della legge finanziaria è, infatti, costituito dalla insoddisfacente regolazione dei tempi a disposizione, rispettivamente, delle Commissioni competenti in sede consultiva, della Commissione bilancio e dell'Assemblea. Ne deriva lo svilimento del ruolo delle Commissioni di settore il cui contributo al miglioramento del testo risulta pressoché irrilevante. Ciò finisce per aggravare il lavoro istruttorio che sono chiamate a svolgere le Commissioni bilancio le quali, negli anni scorsi, in considerazione dell'aumento delle dimensioni della finanziaria, si sono trovate spesso nella impossibilità di esaminare l'intero testo, per cui si è rimesso alla fase della discussione in Assemblea il compito di una discussione compiuta.

È evidente che un'insufficiente istruttoria in Commissione è una delle concause dell'eccessivo numero degli emendamenti che rende ingestibile l'esame in Assemblea e finisce per offrire i presupposti per il ricorso al maxiemendamento e alla questione di fiducia da parte del Governo.

Il recupero della legge di bilancio

Al parziale ridimensionamento dei contenuti della legge finanziaria potrebbe concorrere anche il recupero della funzione dello strumento del bilancio come sede nella quale si provvede all'allocazione delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Negli ultimi anni si è di fatto rinunciato alla potenzialità del bilancio come strumento decisionale. Sono state poste in essere per finalità correttive manovre di importo anche assai consistente sul bilancio, tuttavia effettuate nell'ambito del disegno di legge finanziaria.

La normativa intervenuta negli scorsi anni, a partire dal cosiddetto decreto «tagliaspese» per proseguire con gli interventi di riduzione generalizzata e uniforme degli stanziamenti iscritti a bilancio, ha evidenziato l'esigenza di procedere ad una verifica puntuale della idoneità dell'attuale assetto del bilancio a rispondere ad una duplice esigenza:

– per un verso, quali siano i margini di manovra a disposizione per una riallocazione delle risorse disponibili. Ciò comporta che si verifichi in che misura debbano ritenersi effettivamente insuperabili i vincoli riconducibili al cosiddetto fattore legislativo;

– per altro verso, quella di rappresentare in termini chiari quali siano le effettive esigenze finanziarie per il perseguimento delle politiche relative ai diversi comparti a legislazione invariata. Ciò comporta che si definisca un'articolazione delle poste iscritte a bilancio meno frammentata rispetto alle attuali unità previsionali di base e tale da dare evidenza al complesso delle risorse assegnate per ciascuna finalità.

Anche a normativa vigente, vi sono spazi per introdurre correttivi e dare maggiore risalto alla classificazione per funzioni obiettivo con riferimento alle finalità corrispondenti alle missioni istituzionali dei Ministeri (quarto livello della classificazione funzionale). In questo quadro potrà procedersi ad un accorpamento delle unità previsionali di base, combinando le esigenze di flessibilità gestionale con quelle di deliberazione e controllo da parte del Parlamento.

È evidente che quanto più perverrà ad uno stato avanzato il lavoro di revisione complessiva e di riclassificazione delle voci di bilancio sulla base della procedura indicata ai commi 474 e seguenti della legge finanziaria per il 2007, tanto più risulterà possibile fare recuperare valore e significato alla legge di bilancio e attribuire ad essa quella parte di decisioni che impropriamente è stata trasferita sulla legge finanziaria.

Il ruolo dei collegati

Il ruolo dei disegni di legge collegati va riconsiderato alla luce dell'adozione di una legge finanziaria ricompattata intorno ai suoi grandi e tipici settori di intervento.

Va distinto il ruolo delle maggiori riforme il cui *iter* potrebbe svolgersi in un arco temporale più ampio da interventi urgenti e necessari all'efficacia della manovra, da approvarsi entro pochi mesi dalla chiusura della sessione.

In particolare, i collegati di spesa riguardanti specifici settori la cui copertura sia posta a carico degli accantonamenti di fondo speciale recati dalla nuova legge finanziaria vanno approvati in ciascuna Camera subito dopo l'approvazione della legge finanziaria.

Il quadro di utilizzazione dei diversi tipi di provvedimenti collegati dovrebbe essere prefigurato nel DPEF in modo che la risoluzione parlamentare possa porre le basi per una corrispondente organizzazione dei lavori parlamentari, assicurando tempi congrui ma certi per l'esame e l'approvazione.

Conclusioni

Le considerazioni svolte evidenziano la complessità dei problemi da affrontare.

Si impone l'avvio di un serio lavoro che si ispiri all'obiettivo di una riforma che non si limiti all'aggiustamento della disciplina vigente ma che abbia l'ambizione di provvedere ad un aggiornamento complessivo del

quadro normativo sulla base dell'evoluzione sia delle situazioni di fatto che del contesto istituzionale.

Questo lavoro dovrà impegnare Governo e Parlamento che, in ogni caso, dovranno attivarsi quanto prima per addivenire ad opportune innovazioni legislative e regolamentari e apportare alcuni correttivi nelle prassi e nei comportamenti concreti, che anticipino e siano coerenti con il processo di riforma più generale cui si è fatto riferimento.

In questa prospettiva, si segnala:

a) l'esigenza che, a distanza di diversi anni dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, si pervenga alla definizione dei relativi aspetti attuativi, per quanto riguarda in particolare il federalismo fiscale, in modo da alleggerire il disegno di legge finanziaria. In ogni caso, è opportuno che si pervenga, attraverso una concertazione con le regioni e gli enti locali, a definire stabilmente, per più anni, con un'apposita legge organica, criteri, regole e obiettivi essenziali del patto di stabilità interno, dando certezza al sistema delle autonomie locali sul presumibile ammontare delle risorse disponibili, sulle regole per la loro distribuzione, su incentivi e penalizzazioni, da decidere, di anno in anno, per gli aspetti quantitativi, con lo strumento del disegno di legge finanziaria;

b) la necessità di valorizzare il DPEF come la sede in cui prefigurare l'articolazione in più strumenti normativi della manovra, con un'indicazione dei contenuti di settore dei disegni di legge collegati in modo da consentire un dibattito più puntuale sugli obiettivi programmatici per grandi comparti nonché con riferimento alla pressione fiscale, affidando alla nota di aggiornamento, sulla base delle previsioni aggiornate sulle entrate, la definizione in termini più puntuali dei contenuti della manovra con riferimento ai diversi settori. In particolare, il DPEF dovrebbe essere corredato di analisi disaggregate, sia in termini di andamenti tendenziali che di obiettivi programmatici, che tengano conto del criterio funzionale (funzioni-obiettivo) ed economico (categorie), nonché per settori istituzionali (Stato, Regioni ed enti locali, previdenza);

c) la assoluta necessità di ridimensionare l'eccessiva ampiezza e varietà del contenuto della legge finanziaria che ha raggiunto dimensioni abnormi, rendendone l'esame estremamente complesso, spesso confuso e poco comprensibile dall'opinione pubblica. È quindi indispensabile che il Governo provveda a predisporre il prossimo disegno di legge finanziaria in coerenza con la legge di contabilità anche al fine di evitare di innescare la presentazione di un numero elevato di emendamenti i cui contenuti vertano su questioni che non siano direttamente riconducibili ai contenuti propri della legge finanziaria stessa. A tal fine si segnala l'esigenza che il testo governativo contenga un numero limitato di articoli omogenei quanto al contenuto e che risulti pienamente coerente alle indicazioni che potranno essere fornite, anche sulla base dell'apposita risoluzione parlamentare di approvazione, in sede di esame del DPEF, per quanto concerne: la limitazione delle disposizioni che possono confluire nella legge finanziaria relativamente alle misure per il rilancio dell'economia attra-

verso una più puntuale rideterminazione delle loro caratteristiche e un più stringente criterio per l'individuazione delle misure di carattere localistico e microsettoriale, così come di quelle di carattere ordinamentale non strettamente necessarie al raggiungimento degli obiettivi finanziari, che non possono trovare sede nella legge finanziaria stessa; solo la successiva verifica dell'incapacità dei comportamenti e delle misure sopra esposti di ridimensionare effettivamente il contenuto della legge finanziaria potrà essere posta a base di eventuali, più profondi interventi di riforma, fino a quelli che prevedano l'esclusione dal disegno di legge finanziaria delle norme recanti misure per il rilancio dell'economia;

d) un aggravamento della procedura relativa alla presentazione degli emendamenti da parte del Governo, prevedendone la previa delibera del Consiglio dei ministri;

e) una migliore utilizzazione dello strumento dei disegni di legge collegati, che potrebbe essere favorita anche attraverso la previsione delle necessarie coperture nell'ambito dei fondi speciali, in considerazione del fatto che ai collegati dovrebbe affidarsi larga parte del contenuto normativo relativo alle misure di sviluppo che attualmente confluisce nella legge finanziaria, anche attraverso la anticipazione della loro presentazione;

f) l'esigenza che il Governo proceda, in una prima fase in via sperimentale per il 2008 ed eventualmente a regime per il 2009, ad una riorganizzazione del bilancio dello Stato sulla base del criterio delle funzioni-obiettivo, allo scopo di pervenire ad un'aggregazione, anche attraverso l'individuazione di programmi di spesa, che permetta una migliore leggibilità del documento ai fini della deliberazione parlamentare di approvazione e del successivo controllo, ed un più chiaro collegamento tra gli obiettivi, i programmi e le norme che li sostengono, anche in relazione alla verifica dei risultati. In particolare, si tratterà di individuare un numero ristretto di missioni al di sotto delle quali articolare programmi in un numero comunque contenuto, con riferimento a ciascuno stato di previsione, collocando a questo livello l'unità previsionale di base cui è correlato il voto parlamentare. Sarà altresì indispensabile pervenire a tale nuova articolazione evidenziando le connessioni tra norme e relative autorizzazioni di spesa, confermando l'attuale distinzione tra stanziamenti relativi al funzionamento, agli interventi ed agli investimenti nonché la differenza tra le voci di parte capitale e quelle di parte corrente, fornendo inoltre una prospettazione che affianchi alla finalità della spesa la titolarità della struttura amministrativa competente. Allo scopo di assicurare una maggiore trasparenza del bilancio, appare opportuno che esso sia corredato di allegati che consentano una chiara ed immediata evidenziazione dei fattori legislativi e degli altri obblighi giuridici che determinano la componente obbligatoria di ciascun programma. Sulla base di questa riorganizzazione sarà possibile pervenire a modifiche che comportino un'aggregazione delle unità elementari e una eventuale riduzione del numero delle unità su cui il Parlamento è chiamato a deliberare;

g) l'esigenza di valorizzare il ruolo del rendiconto come la sede in cui procedere ad una accurata verifica dei risultati conseguiti, con partico-

lare riferimento ad una più razionale ed efficace allocazione delle risorse stanziare, anche ai fini della predisposizione del bilancio di previsione dell'esercizio successivo. La scarsa attenzione che sino ad ora è stata attribuita a tale strumento ha privato in particolare il Parlamento della possibilità di un controllo che non sia meramente formale sui flussi del bilancio dello Stato e in particolare sugli andamenti della spesa e sulla sua composizione.

A questi elementi dovrà fare riscontro una puntuale verifica della efficacia delle norme regolamentari al fine di raggiungere i seguenti obiettivi:

– la valorizzazione del lavoro istruttorio, sul piano della stesura del testo, svolto dalle Commissioni. Conseguentemente, in relazione alla specificità dei Regolamenti di Camera e Senato, si potrà procedere ad un sostanziale accentramento del lavoro legislativo nella sede delle Commissioni Bilancio, anche, per quanto riguarda il Senato, attraverso il contingentamento dei tempi per l'approvazione e l'invio dei testi all'Assemblea; la revisione delle unità di bilancio e la concentrazione del lavoro legislativo nelle commissioni Bilancio consentiranno alle Assemblee di dedicare la discussione alle opzioni e alle scelte di più ampia portata e quindi renderanno possibile la riduzione del numero degli emendamenti ammissibili in aula, anche attraverso una responsabilizzazione dei gruppi parlamentari per la loro selezione;

– la presentazione, da parte del Governo e del relatore, di propri emendamenti in tempi tali da assicurare una approfondita valutazione dei relativi contenuti;

– il rafforzamento della documentazione a disposizione del Parlamento, attraverso la predisposizione della relazione tecnica anche con riferimento agli emendamenti a firma del relatore e a quelli su cui il Governo esprime parere favorevole;

– per quanto concerne il Regolamento del Senato, la garanzia della approvazione sia dei disegni di legge collegati che del disegno di legge finanziaria entro termini certi a richiesta del Governo; dovranno quindi essere create – anche previa un'adeguata programmazione dei tempi di esame del disegno di legge finanziaria in relazione ai principali gruppi di materie – condizioni che favoriscano un completo esame della legge finanziaria e di tutti i relativi emendamenti da parte della Commissione bilancio, anche operando sul Regolamento per estendere lo strumento del contingentamento dei tempi alla fase di esame in commissione dei disegni di legge collegati (oltre che del disegno di legge finanziaria), sulla base peraltro di precedenti, riferiti proprio ai disegni di legge finanziaria (per gli anni 1991 e 1992);

– per quanto concerne, ancora, il Regolamento del Senato, la disciplina dell'eventuale presentazione del maxiemendamento, con apposizione della questione di fiducia da parte del Governo, prevedendo che esso sia soggetto al vaglio del Presidente del Senato (previo parere della Commissione bilancio) per gli aspetti relativi non solo alla copertura finanziaria e

al contenuto proprio rispetto alle prescrizioni della legge di contabilità, ma anche all'obbligo per cui i testi presenti nel maxiemendamento debbono essere già stati oggetto di valutazione da parte della Commissione bilancio; i tempi dovranno essere tali da consentire questo vaglio e un sia pur sommario esame da parte dei parlamentari.