

Rita Perez

Il difficile cammino delle riforme finanziarie

(doi: 10.1444/35589)

Rivista giuridica del Mezzogiorno (ISSN 1120-9542)

Fascicolo 3, settembre 2011

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Il difficile cammino delle riforme finanziarie*

di Rita Perez

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Gli anni delle innovazioni. - 3. Le diverse cause delle innovazioni. - 4. La difficoltà di riformare l'ordinamento finanziario. - 5. I nuovi indirizzi.

1. Introduzione

Periodicamente, negli ordinamenti, si aprono dibattiti, promossi dal corpo politico o da quello amministrativo, volti a operare un completamento delle istituzioni¹ o anche a individuare i modi e i mezzi necessari per risolvere momentanee crisi di funzionamento o per adattare, in modo stabile, le organizzazioni ai cambiamenti economici, politici e sociali intervenuti².

In questo secondo caso, se i cambiamenti da introdurre sono di ampia portata, si discute sull'approvazione di un disegno riformatore in vista di una modernizzazione del settore, ponendo attenzione alla sua attuazione³. Il disegno riformatore dovrebbe indicare un nuovo modo di essere dell'organizzazione, portare a un riordino delle funzioni svolte e da svolgere, introdurre una semplificazione delle procedure, sostituendo con un nuovo assetto quello preesistente. Si mette, in tal modo, a punto un'attività che non ha riscontro nel settore privato, dove, infatti, il termine riforma è sconosciuto, mentre sono utilizzati quelli di mutamento

* Testo destinato agli studi in onore di Maria Luisa Bassi.

¹ Sul completamento delle istituzioni repubblicane e sull'importanza dell'attuazione delle riforme, M.S. Giannini, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in «Regione e governo locale», I, n. 6. 17ss., 1981, ora in M.S. Giannini, *Scritti*, vol. VII, Milano, Giuffrè, 2005.

² Osserva L. Torchia, *La lentissima modernizzazione*, in *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Torchia, Bologna, Il Mulino, 2009, che, per le istituzioni, il cambiamento è segnale di inadeguatezza e di crisi.

³ Che spesso è apparsa carente. Cfr. M.S. Giannini, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, cit.

e di trasformazione, essendo l'adattamento al mondo circostante, necessariamente continuo⁴.

Non sempre, però, di fronte a evidenti esigenze di mutare l'organizzazione, di ripensare le funzioni, di semplificare le procedure e di riordinare i controlli, i pubblici poteri sono in grado di adattarsi con prontezza, alle nuove esigenze. Da un lato, la difficoltà può essere attribuita alle incertezze del potere politico nell'individuare le cause delle distonie da correggere e le misure da approvare⁵. Dall'altro lato, alcune riforme pongono problemi la cui soluzione investe anche altre organizzazioni⁶. Infine, l'ostacolo all'avvio delle riforme è spesso attribuibile alle resistenze della burocrazia. Queste, particolarmente efficaci se adottate da un corpo di notevoli dimensioni, sono in grado di condizionare, sia le misure da introdurre⁷, sia la loro attuazione. In molte circostanze, la burocrazia è in grado di piegare a proprio favore anche i mutamenti derivanti da cause emergenti, del tutto imprevedute.

Un caso esemplare delle vicende ora prospettate, è riscontrabile nel settore della finanza pubblica.

2. *Gli anni delle innovazioni*

Nel corso degli anni, l'ordinamento finanziario è stato investito da leggi che hanno modificato lo svolgimento di alcune attività. Da principio, i mutamenti sono intervenuti con lentezza, fino a quando l'approvazione di leggi che disciplinavano lo svolgimento delle funzioni finanziarie non ha subito un'accelerazione, mostrando un progressivo interesse del legislatore a correggerne l'esercizio. Addi-

⁴ S. Cassese, *L'età delle riforme amministrative*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», n. 1/2001, 79 ss.; M. Savino, *Le riforme amministrative*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, tomo II, seconda edizione, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 2169 ss.; Alle riforme introdotte negli anni Novanta è dedicato il volume del MIPA, *L'impatto delle riforme amministrative*, Roma, febbraio 2004, coordinamento editoriale e stampa, ISTAT.

⁵ In particolare, segnalando queste difficoltà si è parlato di frantumazione del potere politico, cfr. *Les administrations qui changent*, sous la direction de G. Timsit, A. Caisse e N. Belloubet-Frier, Paris, PUF, 1996, spec. pp. 173 ss.

⁶ Ad esempio, lo svolgimento dei controlli investe la Corte dei conti. In argomento, cfr. M.S. Giannini, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, cit., p. 655.

⁷ Questo è il caso del controllo preventivo esercitato dalla Corte dei conti, ridotto con la legge n. 20/1994 e rivitalizzato dall'art. 17, c. 30, l. n. 102/2009. Sui sistemi di valutazione delle attività, cfr. A. Petretto, *Riforma della contabilità pubblica e nuovi strumenti di valutazione dell'attività delle amministrazioni pubbliche*, in «Arannewsletter», n. 5/99. Più recentemente, *Il «Piano Brunetta» e la riforma della pubblica amministrazione*, a cura di R. Perez, Rimini, Maggioli, 2010, *passim*.

rittura, alcuni istituti (come quello della legge finanziaria, introdotta nel 1978 e ripensata nel 1988, soppressa nel 1999 e rinata con la denominazione di legge di stabilità nel 2009), sono stati oggetto di diverse, opposte correzioni, mettendo in evidenza, unitamente all'esigenza di intervenire per ottenere risultati sempre diversi, l'incertezza del legislatore.

Se si esaminano gli intervalli correnti tra i provvedimenti che investono l'attività finanziaria dello Stato, si nota che, prendendo come punto di partenza l'entrata in vigore della Costituzione, i primi provvedimenti che interessano la finanza pubblica sono emanati dalla metà degli anni Sessanta. Il primo tra questi, che interviene sui bilanci di previsione dei ministeri, unificandoli in un unico disegno di legge e stabilendo la regola dell'anno solare per la decorrenza dell'esercizio finanziario, è approvato con legge n. 62/1964 (legge Curti). Ben più rilevanti, nel decennio successivo, i contenuti della legge n. 468/1978 (soppressa con la legge n. 196/2009), che ha imposto l'approvazione di una legge finanziaria annuale, presentandosi, a suo tempo, «come una delle migliori riforme che siano state pensate» in quanto rispondeva a un disegno unitario che investiva Stato e Regioni (l. n. 356/1976)⁸ e prevedeva la messa a punto di documenti e atti finanziari redatti con i medesimi criteri per renderne la lettura comparabile. Va detto che sono passati oltre trent'anni e una recente legge ancora richiede l'armonizzazione e la confrontabilità dei bilanci pubblici⁹. La legge n. 468/1978 è stata completata e corretta con la legge n. 362/1988, che ha introdotto gli strumenti per la programmazione finanziaria. Entrambe hanno previsto e affinato le procedure e i mezzi da utilizzare al momento della decisione della spesa e della sua copertura che, dagli anni Novanta, si è dovuta adattare, progressivamente, alle esigenze comunitarie¹⁰. Con D.P.R. n. 367/1994, le procedure di spesa sono state sottoposte, oltre che al principio di legalità ai principi di certezza, e speditezza. Nel 1997, vi è stato il primo intervento normativo sulla struttura del bilancio¹¹.

⁸ Così, M.S. Giannini, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, cit., p. 643.

⁹ Si tratta della «Legge di contabilità e finanza pubblica», n. 196/2009.

¹⁰ Le esigenze comunitarie sono indicate nel trattato UE, art. 104, e nel protocollo sui disavanzi pubblici eccessivi allegato e, successivamente, nel trattato di Amsterdam che disciplina il Patto di stabilità e crescita e nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue, spec. art. 121). L'influenza dell'ordinamento europeo sugli ordinamenti nazionali è esaminata da G. della Cananea, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Bari, Laterza, 2003. La Corte costituzionale ha più volte, anche in passato, affermato la diretta applicabilità della normativa comunitaria (sentenza n. 115/96).

¹¹ Effettuato con legge n. 94/1997.

Con la legge n. 94/1997, i capitoli sono sottratti all'approvazione del Parlamento, sostituiti dalle Unità previsionali di base. È stata consentita la possibilità, al di sotto delle unità, di modificare la destinazione delle somme, in via amministrativa. È stata introdotta la distinzione tra bilancio decisionale e bilancio gestionale per tutte le amministrazioni pubbliche e previsto un sistema di contabilità analitica per centri di costo. Nel 2008, con circolare del Ministro dell'economia, quella struttura è stata nuovamente modificata e il bilancio di previsione è stato articolato in missioni, programmi e azioni. Con questa nuova conformazione, la disciplina di bilancio è stata poi accolta nella legge n. 196/2009, che rappresenta il più recente tentativo di riforma finanziaria, volta, ancora una volta, al coordinamento della finanza pubblica e all'armonizzazione dei bilanci pubblici. Tra il 1999 e il 2001 è stata approvata la riforma del titolo V della Costituzione che ha modificato l'organizzazione dello Stato e ha separato la finanza centrale da quella locale, imponendo, tra i due ordinamenti, un coordinamento ancora in transizione¹². Con D.P.R. n. 97/2003 è stato approvato un regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici, di cui alla legge n. 70/1975, e sono stati previsti criteri privatistici per l'esercizio del controllo della gestione finanziaria e contabile degli enti pubblici nazionali¹³.

3. *Le diverse cause delle innovazioni*

Le vicende normative ora esposte suscitano due interrogativi. Il primo investe le cause di questo progressivo intervento del legislatore, tale da divenire quasi un fattore d'innovazione permanente, pur se i risultati perseguiti dalla normativa sono stati raggiunti solo in parte. Il secondo riguarda il motivo per il quale le diverse innovazioni non hanno investito l'intero ordinamento finanziario, ma singoli aspetti, dando luogo a riforme parziali.

Per quanto riguarda il primo interrogativo, quattro sono i motivi che hanno determinato la crescita di attenzione del legislatore.

¹² Cfr., *The dynamics of institutional change*, edited by B. Dente e F. Kjellberg, London, Sage Publications, 1988 e, recentemente, *Public sector reform*, edited by J.-E. Lane, London, Sage, 1997.

¹³ Si veda, *Il regolamento sull'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici* (D.P.R. 27 febbraio 2003, n. 97), a cura di L. Fiorentino e R. Perez, Milano, Giuffrè, 2005.

Il primo va attribuito alle crisi finanziarie. Queste, dapprima, negli anni Sessanta, sono state crisi nazionali o, addirittura, locali, aggiustabili con l'emanazione di specifici provvedimenti per stimolare l'economia e rilanciare l'occupazione. In seguito al primo choc petrolifero, sono divenute crisi di sistema non arginabili con provvedimenti settoriali. Inoltre, negli anni, da un lato, i tempi delle crisi finanziarie si sono ravvicinati e, soprattutto, dopo l'entrata dell'Italia nella zona euro, l'ordinamento ha cominciato a risentire anche delle crisi europee, e di quelle internazionali. Questa situazione ha comportato, da parte del legislatore, un'intensa attività di monitoraggio dei conti pubblici, in vista di una riduzione della spesa e recentemente di un rilancio dell'economia.

La seconda ragione del progressivo intervento del legislatore risiede nell'incapacità dei governi di tenere sotto controllo i propri conti. Ciò ha comportato un'influenza, sempre più penetrante della *governance* europea, che ha sottratto agli Stati la sovranità sulla moneta e ha compresso, progressivamente, la discrezionalità delle scelte finanziarie, imponendo obiettivi e, in seguito, anche comportamenti determinati¹⁴.

La terza ragione investe l'esigenza, manifestata dalla maggioranza politica, di riconoscere una consistente autonomia alle Regioni e agli enti locali. Questa esigenza ha portato alla riforma del titolo V della Costituzione e ha implicato l'approvazione di norme sui rapporti centro/periferia¹⁵. Agli enti territoriali è stata riconosciuta rilevanza dall'ordinamento europeo che si è impegnato al rispetto della loro autonomia¹⁶.

La quarta ragione che ha spinto il legislatore è dovuta al verificarsi, sulla finanza, di una maggiore pressione degli utenti per ottenere servizi pubblici efficienti, pressione resa ancora più penetrante dalla diffusione delle carte del cittadino, dall'affermarsi della concorrenza europea nei servizi pubblici e dalla concezione che i

¹⁴ La nuova *governance* è stata approvata dal Parlamento europeo il 28 settembre 2011.

¹⁵ Cfr. l. n. 42/2009. Questi rapporti sono stati analizzati da G. D'Auria, *Controlli e copertura finanziaria delle leggi*, in «Giorn. dir. amm.», n. 7/2010; Idem, *I controlli e le sanzioni*, in «Giorn. dir. amm.», n. 8/2009, pp. 845 ss.

¹⁶ A queste disposizioni è seguita la Carta europea delle autonomie locali e la risoluzione del Parlamento europeo del 17 novembre 1988 alla quale è allegata la Carta comunitaria della regionalizzazione. Sul tema, G. Vesperini, *Le Regioni e gli enti locali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, tomo II, II ed. Milano, Giuffrè, 2003, pp. 1928, spec. p. 1943. I primi interventi degli enti locali nell'economia sono esaminati da M. Carabba, *L'intervento degli enti locali nell'economia. Problemi giuridici*, SVIMEZ, Milano, Giuffrè, 1966.

servizi derivano la loro legittimità dalla qualità del servizio reso al cittadino¹⁷.

4. *La difficoltà di riformare l'ordinamento finanziario*

Quanto al secondo interrogativo, che riguarda l'assenza di una visione capace di investire l'ordinamento finanziario nella sua interezza, al fine di individuare le funzioni da svolgere e modificarne gli assetti, anche in tal caso, questa incapacità può essere ricondotta a diverse cause.

In primo luogo, va notato che le norme in precedenza esaminate, hanno comportato una crescita del ruolo svolto dall'Amministrazione finanziaria. Questa crescita si è fondata, non solo su disposizioni normative, ma anche su situazioni di fatto, quali l'utilizzo del monopolio dell'informazione o di prassi, consentendo, in passato, al Tesoro, di dirigere l'amministrazione del tutto discrezionalmente¹⁸, e senza sottostare a controlli. Naturalmente, il maggior ruolo esercitato dal Tesoro ha comportato un aumento della forza della burocrazia finanziaria che ha cercato di evitare ogni mutamento che comportasse l'esercizio di compiti nuovi per il cui svolgimento avrebbe dovuto attrezzarsi. Persino il controllo sulla proficuità della spesa, attribuito alla Ragioneria nel lontano 1924 e ribadito nel 1939, formalmente tuttora vigente, non è stato svolto dalla Ragioneria generale dello Stato¹⁹. Questa ha continuato a esercitare un controllo preventivo di legittimità su atti, mostrando di essere del tutto disancorata dalle esigenze di rapidità, efficienza ed efficacia che si andavano affermando, in quegli stessi anni negli ordinamenti amministrativi²⁰.

¹⁷ G. Vesperini, *Le Regioni e gli enti locali*, cit.

¹⁸ S. Cassese, *Controllo sulla spesa pubblica e direzione dell'amministrazione*, in «Pol. dir.», pp. 39 ss., 1973. A questa vicenda si è aggiunta la capacità del Tesoro di sfruttare a proprio favore gli spazi che il declino di altre amministrazioni, iniziato nel secondo dopoguerra, gli lasciavano, cfr. R. Perez, *Origini e contenuto di un insegnamento: la contabilità pubblica*, in «Pol. dir.», n. 1/1988, pp. 3 ss. spec. p. 10.

¹⁹ Il regio decreto-legge n. 1036/1924, art. unico, disponeva che le ragionerie centrali «debbono assicurare che la gestione» ... «sia condotta nei modi finanziariamente più proficui». La legge n. 1037/1939, art. 3, affidava alla Ragioneria generale dello Stato la verifica delle spese che dovevano essere effettuate «nel modo più proficuo ai fini dello Stato».

²⁰ In generale, gli studiosi del fenomeno osservano che la resistenza della burocrazia può essere spiegata in quanto, ogni intervento che investa il funzionamento di un'amministrazione nel suo complesso, si risolve in mutamenti (assunzione di nuove funzioni, dismissione di quelle già esercitate) che impongono al personale di adattarsi a compiti diversi da quelli svolti o provocare conflitti tra interessi pubblici (al rinnovamento) e interessi privati (al

In secondo luogo, perché, nel corso degli anni, l'attività finanziaria ha assunto un rilievo politico e ciò ha comportato, siamo negli anni Settanta, uno spostamento della direzione finanziaria dal Ministero del tesoro al Presidente del Consiglio dei ministri, entrando la finanza nel programma di governo²¹. Così, ogni eventuale riforma finanziaria si trasformava, da evento giuridico/amministrativo a scelta politica. Nel frattempo, dal 1994, in poi, i tentativi di riforma amministrativa divenivano una componente delle leggi finanziarie con conseguente, continuo braccio di ferro tra le diverse burocrazie e il Ministro dell'economia.

In terzo luogo, non va sottovalutata la cultura dell'amministrazione finanziaria che è stata dominata da una visione settoriale, limitata a singoli aspetti del processo finanziario. Ciò ha fatto sì che il Parlamento adottasse un indirizzo politico occasionato da progetti di legge, nati e cresciuti al di fuori delle assemblee parlamentari. È così che l'organo legislativo è stato portato a procedere per «episodi singolari» e ha ottenuto risultati che non potevano essere se non disaggreganti²².

Si aggiunga che, nell'ordinamento finanziario, i singoli interventi, che si sono succeduti nel corso degli anni, hanno attribuito prevalente attenzione ai provvedimenti riguardanti la decisione di bilancio. Anche se il bilancio non può più essere ritenuto il documento fondamentale dal quale trarre le indicazioni necessarie per valutare la situazione finanziaria e le linee di politica economica di un paese. Infatti, da un lato, si presenta come un bilancio di trasferimenti e, dall'altro, non tiene conto degli altri enti della pubblica amministrazione diversi dallo Stato, ad esempio gli enti previdenziali, che erogano una cospicua parte delle risorse finanziarie pubbliche²³. In altri termini, per conoscere e risolvere le questioni finanziarie di un paese non c'è solo la disciplina di bilancio.

La concezione di un'attività finanziaria limitata al bilancio può essere spiegata con la circostanza che, sin dall'Ottocento, l'approvazione del bilancio è stata considerata un momento di democrazia

mantenimento dello *status quo*). F. Battini, *Il controllo surrettizio di legittimità*, in «Giorn. dir. amm.», n. 4/2005, pp. 373 ss.; R. Perez, *Crisi energetica e amministrazioni pubbliche*, in «Pol. dir.», n. 2/1983, pp. 325 ss.

²¹ Vicenda ben evidenziata da G. della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996.

²² Così, M.S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato* (trasmissione alle Camere il 16 novembre 1979), ora in «Riv. trim. dir. pubbl.», n. 3/1982, pp. 722 ss.

²³ Si noti che i recenti provvedimenti europei in vista di una correzione del Patto di stabilità e crescita considerano insufficiente il controllo sui bilanci.

partecipativa. Nel senso che, il cittadino che pagava le tasse, verificava, poi, la destinazione delle somme scritta nel bilancio e, infine, attraverso il rendiconto, conosceva il modo in cui le somme erano state erogate, valutando la corrispondenza tra decisione parlamentare e spesa effettiva.

Questa realtà, con gli anni si è profondamente modificata perché con il bilancio di previsione, a séguito dell'espansione della finanza pubblica, sono stati erogati finanziamenti ad amministrazioni, che perseguono una molteplicità di fini spesso mutevoli, a volte contraddittori, impensabili in passato. In seguito a queste modificazioni, il bilancio è diventato un atto complesso, di difficile lettura, e la sua gestione ha, da numerosi anni, trovato nel Parlamento un controllore disattento²⁴, indifferente alla conduzione della spesa. Si tratta di un'indifferenza che investe sia i risultati, comunque raggiunti, sia, ciò che è più rilevante, anche quelli non conseguiti²⁵, e, in particolare, gli scostamenti tra la previsione della spesa e la concreta erogazione delle somme. Questo disinteresse è riconducibile alla circostanza che, attraverso l'approvazione del conto consuntivo e, anche se in misura minore, dell'assestamento di bilancio, si richiede all'organo legislativo di esercitare un controllo su somme già erogate, senza poter manifestare su di esse un indirizzo politico/finanziario²⁶. In tal modo, l'organo legislativo ha mostrato di ignorare che, in tema di finanza pubblica, proprio la valutazione dei risultati conseguiti nelle gestioni precedenti è in grado di fornire cognizioni utilizzabili al momento di esprimere un indirizzo politico/finanziario sulle successive decisioni di bilancio.

5. I nuovi indirizzi

Si può, dunque, notare che se è vero che «poche componenti del sistema amministrativo sono mutate, nell'arco di un quarto di secolo, così rapidamente e notevolmente quanto la finanza...»²⁷, i

²⁴ Cfr. M.S. Giannini, *L'amministrazione pubblica nello Stato contemporaneo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, Padova, Cedam, 1988, p. 82.

²⁵ Infatti, il Parlamento approva il rendiconto e il bilancio di assestamento guardando superficialmente anche i provvedimenti registrati con riserva, inviatigli dalla Corte dei conti.

²⁶ Peraltro, agendo in tal modo, il Parlamento ha denunciato un suo scarso interesse per il modo in cui quell'indirizzo era stato perseguito.

²⁷ G. della Cananea, *La finanza e i beni*, in *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 329 ss.

cambiamenti, introdotti con provvedimenti frammentari, non hanno investito l'ordinamento finanziario nel suo complesso, essendo mancata, nel potere politico, ma soprattutto in quello amministrativo, una visione unitaria delle innovazioni da introdurre, in vista delle nuove esigenze che si profilavano²⁸. Conseguentemente, non si è avuto, nel settore, né un riordino delle funzioni, né l'emanazione di un organico complesso normativo, né una diversa articolazione delle procedure di controllo. Un riordino, in tal senso, è stato tentato, ma è restato fino a oggi incompiuto, poiché la burocrazia finanziaria ha difeso e ha, anzi, dilatato i compiti già svolti, senza accettarne di nuovi (esemplare è la difesa del controllo preventivo di legittimità su atti, spettante alla Ragioneria generale dello Stato, addirittura ampliato da recenti disposizioni²⁹, a scapito del controllo di proficuità di cui si è detto o del controllo successivo imposto con la legge n. 20/1994). Questa visione, ancorata al passato, mette in discussione, pensando al futuro, la capacità di attuazione dell'indirizzo che considera le funzioni svolte una conseguenza delle esigenze dell'ordinamento, mostrando che, non sempre, con un perfezionamento della disciplina legislativa si possono risolvere problemi di natura politica.

E il futuro, sotto il profilo legislativo, è oggi rappresentato dalla legge n. 196/2009 «Legge di contabilità e di finanza pubblica», che mostra il più recente indirizzo in materia finanziaria³⁰. La legge è stata descritta come un provvedimento da ascrivere tra quelli che hanno caratterizzato la stagione delle riforme intervenute nel primo decennio del nuovo millennio. Tuttavia, le ambizioni dichiarate dal legislatore, non trovano conferma dopo un'attenta lettura delle disposizioni contenute nel provvedimento.

Infatti, dei tre eventi che hanno interessato, nell'ultimo decen-

²⁸ Da notare che le leggi finanziarie hanno avuto il compito di tradurre in linguaggio finanziario gli indirizzi politici dei diversi governi, riducendo progressivamente le spese in conto capitale. Solo dalla legge finanziaria per il 2007, questa riduzione ha investito anche la spesa corrente. Cfr. G. Muraro, *La crisi della finanza pubblica nazionale e la spending review*, in *Finanza privata e finanza pubblica. I mutui subprime e la spending review*, a cura di R. Perez, Rimini, Maggioli, 2009, pp. 141 ss. Sul problema, con riferimento all'amministrazione territoriale, si v. B. Perrin, *Les aléas de la diversité dans la fonction publique territoriale*, in «Revue française d'administration publique», *Changer la fonction publique*, n. 132/2010, pp. 711 ss.

²⁹ Art. 42, n. 2, lett. d) della legge n. 196/2009. Ma sul controllo preventivo e successivo si vedano le osservazioni, formulate nel 1979, da M.S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi*, cit., p. 750.

³⁰ In materia, cfr. Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Novità, riflessioni, prospettive*, Roma, aprile, 2010, pp. 64 ss., 71, *ma passim*.

nio, la finanza pubblica: i vincoli europei sempre più stretti; il federalismo fiscale; il coordinamento tra centro e periferia, tenendo conto della normativa sulla riforma della pubblica amministrazione³¹, solo al primo è stata dedicata una discreta attenzione. Da notare che l'esigenza di un intervento in questo campo aveva, già in passato, comportato un'azione legislativa sufficientemente coerente che, anno dopo anno, si era concentrata sull'esercizio di un maggiore controllo sui conti pubblici, con tagli alle risorse, introdotti, prevalentemente, attraverso le leggi finanziarie. In queste vi è stato, specie dal 2007, un tentativo, poi arenatosi³², di introdurre un'efficienza della spesa³³. Quanto al federalismo fiscale, vi è stato e vi è, tuttora, un vivace dibattito sui tempi e i modi di attuazione, ma la normativa sin qui emanata è stata deludente³⁴.

Non che, con il nuovo provvedimento, non siano state introdotte novità, ma si tratta, ancora una volta, di novità di carattere settoriale che non modificano le funzioni in vista della messa a punto di un diverso disegno organizzativo. Tra queste novità, si può ricordare l'abbandono della spesa storica come base per calcolare le erogazioni finanziarie, in passato, più volte criticata. Una maggiore flessibilità attribuita al bilancio, che svolge compiti in passato affidati alla legge finanziaria; una preminente attenzione all'attività di controllo, presentata utilizzando diverse terminologie quali le verifiche, i monitoraggi, le analisi, le rilevazioni³⁵. Costituiscono pseudo novità i mutamenti nei tempi di presentazione degli atti, adottati per rispondere alle esigenze europee. Né rappresenta un reale mutamento la diversa denominazione attribuita ad alcuni di essi³⁶ o i comportamenti disci-

³¹ Contenuta nella legge n. 15/2009 e nel d.lgs. n. 150/2009. Da ultimo, cfr. *Il «Piano Brunetta»*, cit.

³² In generale, cfr. G. della Cananea, *La finanza e i beni*, in *Il sistema amministrativo italiano*, cit.

³³ G. Muraro, *La crisi della finanza pubblica nazionale e la spending review*, cit., pp. 141 ss.; pp. 1 ss.; *Oltre il declino*, a cura di T. Boeri et al., cit., p. 225. Il principio di efficienza, e il suo legame con la responsabilità, è stato esaminato da L. Mercati, *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza*, Torino, Giappichelli, 2002.

³⁴ Si veda, da ultimo, R. Perez, *Is there a fiscal federalism in Italy?*, in «Italian journal of public law», vol. 1, n. 2 e, ivi, bibliografia.

³⁵ Cfr. G. D'Auria, *I controlli*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da S. Cassese, *Parte generale*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 1343 ss.; Idem, *I controlli e le sanzioni*, in «Giorn. dir. amm.», n. 2009, pp. 845 ss.; Idem, *Controlli e copertura finanziaria delle leggi*, in «Giorn. dir. amm.», n. 7/2010, pp. 688 ss.

³⁶ Come la legge finanziaria che diviene legge di stabilità o il Documento di programmazione economica e finanziaria che diviene, prima Decisione di finanza pubblica (artt. 10 e 11 l. n. 196/2009) e, successivamente, Documento di economia e finanza. Sul tema dei mutamenti, cfr., *Dai patti di stabilità alle leggi di stabilità*, a cura di M.L. Bassi, Padova, Cedam, 2004.

plinati dalla legge, ma già previsti nella legislazione passata, senza, peraltro, che se ne fosse prima misurato il successo³⁷.

Con attenzione al federalismo fiscale, mancano nel provvedimento, iniziative di coordinamento, cioè, da un lato, misure volte alla progressiva convergenza tra volume dei servizi e risorse finanziarie³⁸ e, dall'altro, alla determinazione, sempre per i diversi livelli di governo, dei saldi da rispettare e del ricorso al debito³⁹, tanto da far sorgere il sospetto che il legislatore, più che stabilire collegamenti con il federalismo fiscale, sia stato incline a favorire un accentramento della decisione finanziaria per proclamare l'unità finanziaria dello Stato⁴⁰. Scarsi sono, anche, i tentativi per legare la finanza alla riforma dell'amministrazione. Anzi, sotto questo profilo, le disposizioni esistenti sono, addirittura, in conflitto⁴¹.

Le nuove tendenze mostrano il tentativo di accrescere le funzioni del Ministero dell'economia. Queste funzioni si aggiungono a quelle esercitate, dallo stesso Ministero per legge o svolte nel silenzio della legge. Tra le funzioni additive, un'importanza particolare riveste l'istituzione di una banca dati presso il Ministero dell'economia, che ne è il titolare e ne gestisce le informazioni. Si tende a ripristinare, in tal modo, un monopolio dell'informazione in capo all'Amministrazione finanziaria, smantellato nel 1977⁴².

³⁷ Come esempio di quest'ultima vicenda, si può ricordare il caso delle numerose informazioni che, in base alla legge n. 196/2009, sono trasferite dal governo al Parlamento (art. 4) o alle quali il Parlamento può accedere direttamente (art. 6) o su richiesta (art. 17, c. 3 e c. 5), per acquisire conoscenze da utilizzare al momento della decisione di bilancio. In realtà, un consistente flusso di informazioni, dal governo (e dagli enti locali) al Parlamento era stato già disciplinato con la legge n. 468/1978, senza che le Camere fossero state in grado di utilizzarle adeguatamente. E sulla possibilità di una maggiore capacità, acquisita negli anni, pesa la circostanza che, a tutt'oggi, il Parlamento non appare attrezzato a questa finalità e che, soprattutto, nella banca dati degli enti locali, esistono ancora forti differenze nella rappresentazione dei dati e nei criteri contabili di rilevazione.

³⁸ Cfr. P. Giarda, A. Petretto e G. Pisauro, *Elementi per una politica di governo della spesa pubblica*, in T. Boeri, et al., *Oltre il declino*, cit., pp. 274 ss.

³⁹ Così G. D'Auria, *I controlli e le sanzioni*, cit., p. 849; cfr. *I conti dei sistemi delle autonomie*, a cura di M.L. Bassi et al., Milano, Franco Angeli, 2003.

⁴⁰ Addirittura, l'art. 1, n. 1 e ss., della legge, dispone al c. 4, che «le disposizioni recate dalla presente legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117 cost., e sono finalizzati alla tutela dell'unica economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione». La tutela dell'unità economica della Repubblica è anche raccomandata dall'art. 16 che si occupa del monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, effettuati dai collegi dei revisori di cui fa parte un rappresentante della Ragioneria.

⁴¹ Cfr. Le osservazioni di G. D'Auria, *Controlli e copertura finanziaria delle leggi*, cit.

⁴² Le correzioni di Stammati, Ministro del tesoro, sono state introdotte con le leggi n. 249/1976 e n. 407/1977.

Si può, in conclusione osservare che le novità introdotte, pur senza incidere sulla modernizzazione del settore e senza soddisfare alle esigenze di riorganizzazione che questo imporrebbe, hanno riconosciuto al Ministero dell'economia la guida dell'azione finanziaria.

Questa guida è divenuta sempre più rilevante⁴³, in quanto ai poteri riconosciuti dal Parlamento, e a quelli utilizzati in base alla prassi, si sono aggiunti gli interventi da adottare, sia per arginare le crisi internazionali⁴⁴, sia per rafforzare l'euro⁴⁵. Naturalmente, non si è, in tal modo, modificata l'istituzione, ma si è avuto un accrescimento delle sue funzioni per agire in vista di risultati richiesti dall'ordinamento comunitario⁴⁶, accrescimento che si accompagna, di solito, ai momenti di crisi. Si nota, dunque, un nuovo modo di essere del Ministero. Il suo ruolo è aumentato in un momento di crisi finanziaria, nel quale il Ministro impone obiettivi e riduce i budget delle amministrazioni di spesa, senza che nuovi poteri siano esercitati sulla base di nuove norme.

Soprattutto, gli eventi recenti, e la necessità di difendere l'euro, hanno investito il Ministero dell'economia di una forza di decisione mai posseduta in passato. Questa forza ha creato nella compagine governativa un secondo polo di aggregazione, spostandone il baricentro da Palazzo Chigi a via XX Settembre. Inoltre, ha mostrato che i provvedimenti adottati per arginare crisi finanziarie hanno trasformato il Consiglio dei ministri e, soprattutto, il Parlamento, in organi di ratifica di decisioni del Ministro dell'economia ad alto impatto finanziario e con contenuto politico divergente da quello che la compagine di governo perseguirebbe.

⁴³ Il fenomeno della crescita dell'amministrazione finanziaria, con conseguente crescita di conflittualità con le amministrazioni di spesa, è stato rilevato in diverse nazioni. Si veda *Controlling public expenditures*, edited by J. Wanna, L. Lensen, J. De Vries, Elgar, 2003.

⁴⁴ In generale, cfr. *Finanza privata e finanza pubblica: i mutui subprime e la spending review*, cit.

⁴⁵ Travolto dall'incapacità della Grecia di pagare i propri debiti. La crisi greca sta spingendo l'Unione europea a sottrarre agli Stati anche la residua sovranità sulle scelte finanziarie, con la creazione di un governo europeo della finanza pubblica. Si veda il d.l. n. 67/2010, Disposizioni urgenti per la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro. In argomento, si possono leggere le opinioni di Giuliano Amato ne «Il Sole 24Ore» del 9 maggio 2010 e del 18 settembre 2011.

⁴⁶ Le differenti forme che assumono i cambiamenti nelle istituzioni comunitarie e la loro stabilità sono stati esaminati, di recente, da A. Hèritier, *Explaining institutional Change in Europe*, Oxford, University Press, 2007. Per i mutamenti in Gran Bretagna, si veda R. Parry e N. Derakin, *Control through negotiated agreements: the changing role of the Treasury in controlling public expenditure in Britain*, in *Controlling public expenditures*, cit., pp. 106 ss.