



CAMERA DEI DEPUTATI BRASILIANA
Ufficio di consulenza al bilancio e al controllo
finanziario

Studio tecnico n. 13/2007

**LE PROCEDURE DI BILANCIO IN ITALIA E
IN BRASILE**
Alcuni contributi alla loro riforma

Unità Trasporti, miniere-energia e comunicazioni

Carlos Antônio Mendes Ribeiro Lessa

Tradotto da Umberto Cini (traduttore-
interprete, Camera dei Deputati - Italia)

Ottobre 2007

Sito Internet: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>
e-mail: carlos.lessa@camara.gov.br

SOMMARIO

1. Introduzione e origine (italiana) della parola <i>orçamento</i>	3
2. Contesto istituzionale	4
2.1. Il modello politico italiano	4
2.2. Il modello politico brasiliano	5
3. Le procedure di bilancio italiana e brasiliana	6
3.1. La procedura di bilancio italiana	6
3.1.1. La <i>Legge Finanziaria</i>	11
3.2. La procedura di bilancio brasiliana	13
4. Considerazioni critiche	16
4.1. Considerazioni sulla procedura di bilancio italiana	16
4.1.1. Sulla <i>Legge Finanziaria</i>	16
4.1.2. La <i>Legge di Bilancio</i> e il <i>Bilancio di assestamento</i>	17
4.1.3. La questione del <i>maxiemendamento</i>	19
4.1.4. La riforma all'esame della <i>Giunta per il Regolamento</i>	20
4.1.5. Osservazioni sulla procedura di bilancio italiana	22
4.2. Considerazioni sulla procedura di bilancio brasiliana	24
4.2.1. L'assenza di una Legge complementare sul bilancio	24
4.2.2. LDO a tutto campo	25
4.2.3. La trasparenza nell'esecuzione del bilancio	28
4.2.4. Gli emendamenti parlamentari	28
4.2.5. Osservazioni sulla procedura di bilancio brasiliana	29
4.2.5.1. L'esame delle leggi di bilancio da parte delle Commissioni di merito e la fine degli emendamenti individuali o di <i>bancadas</i> di singoli Stati federali	29
4.2.5.2 I conflitti generati dagli emendamenti parlamentari	33
4.2.5.3. L'uso improprio della Legge d'indirizzo del bilancio	35
5. Prospettive	36
6. Bibliografia	37

1. Introduzione e origine (italiana) della parola *orçamento*

Il presente lavoro esamina le procedure di bilancio brasiliana e italiana e avanza suggerimenti rivolti ai due sistemi. L'obiettivo principale che si prefigge è quello offrire alla Camera dei deputati italiana un contributo per la riforma della procedura di bilancio allo studio in quel Parlamento.

Per quanto riguarda l'Italia, la trattazione verte sul sistema politico e sulla procedura di bilancio, nonché su alcuni punti specifici del bilancio quali la *Legge finanziaria*, la *Legge di bilancio*, il *Bilancio di assestamento*, il *maxiemendamento*, la discussione in corso sulle riforme della procedura di bilancio; si presentano inoltre alcune considerazioni critiche e suggerimenti.

Per il sistema brasiliano, si procede ad un'esposizione ragionata della procedura di bilancio e di taluni problemi, come quelli derivanti dagli emendamenti parlamentari.

Nella procedura di bilancio italiana si evidenzia in particolare l'esistenza di una legge annuale - la *Legge finanziaria* - recante molte modifiche di altre norme che finiscono per modificare il bilancio. La *Legge finanziaria* - e non la *Legge di bilancio*, che pure reca al proprio interno il bilancio - è, potremmo dire, il cuore della procedura di bilancio italiana.

Nel presente lavoro, alcune espressioni e passi tratti dalla legislazione e dalla dottrina sono mantenuti in italiano, nell'intento di conservare i dati originali, il che non impedisce la necessaria comprensione da parte di chi non padroneggi la lingua italiana.

Circa il rapporto fra portoghese e italiano nell'ambito di questo lavoro merita ricordare che l'espressione "*orçamento*" ["bilancio" in portoghese] deriva appunto dall'italiano. Secondo il vocabolario Houaiss¹, il verbo *orçar*, che nell'ambito del diritto pubblico significa "calcolare o stimare (il prezzo o valore di qc.); fare il bilancio di; stimare, computare", proviene dall'italiano *orzare*, "andare all'orza, dirigere la prua nella direzione del vento". Lo Houaiss cita Nascentes², il quale individua nei tentativi di effettuare tale operazione l'origine del senso di 'calcolare all'incirca'.

Secondo il Garzanti³, *orzare* possiede in effetti il significato indicato da Nascentes:

"v. intr. [io orzo ecc. ; aus. avere] (mar.) navigare con la prora contro vento | effettuare le manovre necessarie per portare la prora in tale direzione."

Dal verbo *orçar* (derivato dell'italiano *orzare*) viene il vocabolo *orçamento*, l'atto o l'effetto di *orçar*. *Orçamento* equivale in italiano all'espressione *bilancio preventivo* o - più semplicemente - a *bilancio*: contiene cioè la previsione del gettito (o entrate) e della spesa (o uscite) relativa a un esercizio futuro.

¹ Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa

² Antenor de Veras Nascentes

³ Garzanti Linguistica, <http://garzantilinguistica.sapere.it/>

La parola *bilancio* viene dal latino, e significa “con due” (bi) “piatti” (lances)⁴. *Lanx-lancis* sarebbe un piatto di bilancia o, per estensione, l'intera bilancia⁵.

Mentre in Italia per designare l'*orçamento* dello Stato si usa il termine *bilancio*, in Brasile accade che per rappresentare il *bilancio* italiano esistano sia la parola *orçamento*, sia la parola *balanço*, che traduce il risultato contabile finale dell'esecuzione del bilancio. Ogni anno, in Brasile, il Congresso nazionale approva una *lei orçamentária* [legge di bilancio] d'iniziativa del Governo federale, il quale poi presenta un *Balanço Geral da União* [Bilancio generale dell'Unione]⁶, ai sensi degli artt. 101-106 della Legge n. 4.320/1964.

Secondo BUSCEMA (1966: 205), la Costituzione italiana si sarebbe riferita a *bilanci* al plurale, e non a un *bilancio*, onde evitare equivoci nella comprensione del termine:

“Il bilancio dello Stato è composto da uno stato di previsione dell'entrata e da tanti stati di previsione della spesa quanti sono i Ministeri. In pratica viene sovente fatta confusione fra bilancio e stato di previsione della spesa dei singoli Ministeri. Di tale confusione è traccia anche nella costituzione, in cui si adopera talvolta l'espressione “bilanci” per evitare l'equivoco che si possa fare un bilancio non distinto per Ministeri (Atti parl., Assemblea Costituente, p. 1320)”

Il termine “bilanci” vi figurerebbe dunque per garantire che ad ogni ministero corrisponda un “bilancio” distinto.

2. Contesto istituzionale

2.1. Il modello politico italiano

Il sistema politico vigente dalla promulgazione della [Costituzione della Repubblica Italiana](#), il 27 dicembre 1947, è il parlamentarismo bicamerale, con le due camere detentrici degli stessi poteri legislativi. Gli artt. 55-96 della Costituzione definiscono il ruolo del Parlamento, della Presidenza della Repubblica e del Governo.

Alla [Camera dei deputati](#) siedono 630 membri eletti per circoscrizioni, vale a dire per ripartizioni territoriali introdotte a fini elettorali. La ripartizione del numero dei deputati per circoscrizione è realmente proporzionale: la composizione si fonda sull'ultimo censimento della popolazione e, tra i “distretti”, si procede ad una distribuzione per quote proporzionali, dedotti i dodici deputati eletti all'estero.

⁴ Garzanti Linguistica: Lat. tardo *bilanci°a(m), per il class. bila°ncem, propr. 'con due (bi-) piatti (la°nces)'.
⁵ Idem: s. f. (ant. , lett.) piatto di bilancia; per estens., la bilancia stessa: librar con giusta lance e pene e premi (TASSO G. L. XVII, 92).

⁶ http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp

Al Senato i membri sono 315, la metà dei componenti della Camera; i seggi sono ripartiti proporzionalmente alla popolazione, regione per regione, e nessuna regione può avere meno di sette senatori. Costituiscono eccezione i sei seggi riservati all'estero e i tre spettanti a due regioni specifiche (art. 57).

Ai sensi dell'art. 92 della Costituzione italiana, il Governo della Repubblica è composto dal Presidente del Consiglio e dai ministri, che formano il Consiglio dei ministri. Il Presidente della Repubblica, eletto per sette anni (artt. 83 e 85) dal Parlamento in sessione congiunta dei suoi componenti nonché da tre rappresentanti di ciascuna regione, sceglie il Presidente del Consiglio e, su proposta di questo, i ministri. Il Presidente del Consiglio dei ministri è responsabile della politica generale del Governo (art. 95).

Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale (art. 87); autorizza la presentazione dei disegni di legge d'iniziativa del Governo al Parlamento - ad opera dei ministri - promulga le leggi ed emana i decreti che ne derivano (tra le altre competenze di cui all'art. 87).

Nel quadro che segue è rappresentato il sistema dei rapporti fra le Camere del Parlamento e gli altri Poteri⁷:

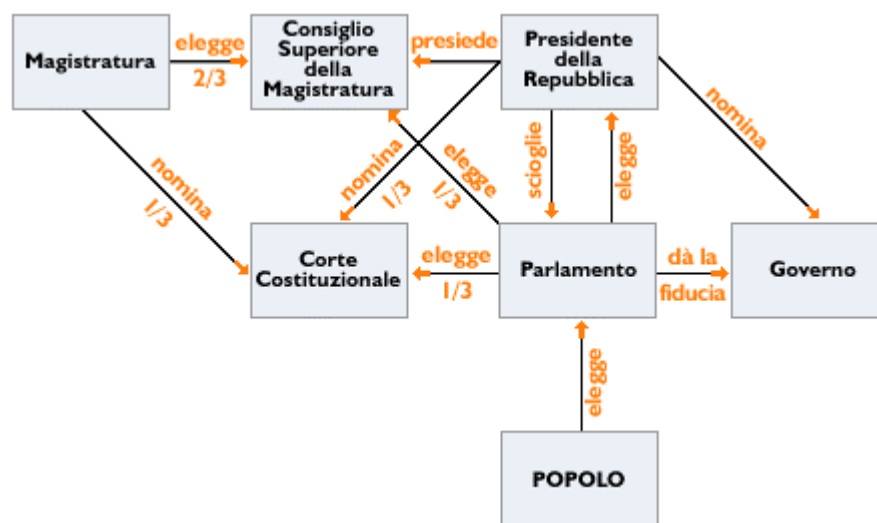


Figura 1 - I Poteri dello Stato italiano

Da questa figura, si evince che il Parlamento dà il *voto di fiducia* affinché il Governo possa assumere affettivamente le sue funzioni, come stabilisce l'art. 94, comma 1 della Costituzione, nonché ogniqualvolta la mozione di fiducia sia sottoposta ad esame. La perdita della fiducia può portare alle dimissioni del Governo.

⁷ Fonte: sito della Camera dei deputati italiana, http://www.camera.it/cost_reg_funz/671/674/documentotesto.asp (2007)

2.2. Il modello politico brasiliano

Il regime politico brasiliano è il presidenzialismo, nel quale vige l'indipendenza fra i tre Poteri - legislativo, esecutivo e giudiziario - e la guida del governo spetta al Presidente della Repubblica. Egli è a capo del Potere esecutivo federale, è eletto direttamente dal popolo per un mandato di quattro anni, ed attualmente ha la possibilità di ricandidarsi una sola volta. Il Potere legislativo è esercitato dal Congresso nazionale, composto dalla Camera dei deputati e dal Senato federale (art. 44 della Costituzione federale).

I deputati, 513 in totale, sono eletti con il sistema proporzionale ma, siccome a diversi stati è assegnato il minimo di otto deputati, la distorsione permane notevole, rendendo non lineare il rapporto fra popolazione e numero di deputati⁸. La Costituzione stabilisce che nessuna unità della federazione deve avere meno di otto o più di settanta deputati. Essi sono eletti per una legislatura, di durata quadriennale.

I senatori sono invece eletti per un mandato di otto anni, vale a dire per due legislature. Essi sono tre per ciascuna unità della Federazione, per un totale di 81 senatori (corrispondenti a 27 UF) eletti con il sistema maggioritario (si elegge, cioè, il candidato più votato).

Per i disegni delle leggi relative al bilancio, l'iniziativa spetta al Capo dell'Esecutivo. Nel caso del bilancio dell'Unione, la responsabilità è del [Presidente della Repubblica](#). Il ministero cui spetta l'elaborazione di tali disegni di legge in ambito federale è il [Ministero della Pianificazione, bilancio e gestione](#).

3. Le procedure di bilancio italiana e brasiliana

3.1. La procedura di bilancio italiana

La Legge n. 468/1978 stabilisce le norme della procedura di bilancio in Italia. Essa ha inizio con l'invio al Parlamento da parte del Governo, entro il 30 giugno, del Documento di programmazione economico-finanziaria ([DPEF](#)), che tra gli altri aspetti verte sulle previsioni per l'economia italiana nel triennio a venire; esse servono da termine di riferimento per l'elaborazione delle leggi di bilancio.

Concluso l'esame parlamentare del DPEF il Governo, entro il 30 settembre, presenta i disegni di legge relativi al bilancio annuale e pluriennale e quello della *Legge Finanziaria*, che sono a loro volta esaminati. Il termine ultimo di approvazione del bilancio è il 31 dicembre, a meno di non ricorrere ai dodicesimi (*esercizio provvisorio*). Una revisione del bilancio (*assestamento*) è presentata entro il 30 giugno dell'esercizio seguente.

⁸ Lo Stato di São Paulo, con più di 20.790.000 elettori, ha 70 deputati, mentre lo Stato di Roraima, con 190.000 elettori, ne ha otto. La sproporzione si traduce in un rapporto elettori/deputato pari a 297.000 per São Paulo, mentre per Roraima è pari a soli 23.750. La distorsione, in parte, è presente anche nella composizione del Senato, assemblea in cui tutte le unità della Federazione dispongono di tre senatori.

L'iniziativa della presentazione del bilancio spetta al Governo, ovvero al presidente del Consiglio dei Ministri, conformemente a quanto stabilito nel primo comma dell'art. 81 della Costituzione italiana:

“ Articolo 81

Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.”

L'esame della legislazione di bilancio occupa il Parlamento durante quasi tutto l'esercizio annuale. Il bilancio è palesemente il tema più importante per l'agenda parlamentare e per il Governo, con l'approvazione finale della Legge di bilancio e le modifiche imposte dalla *Legge Finanziaria*. Come afferma VEGAS (2005: 173):

“In sostanza, il lavoro del Parlamento risulta in buona parte assorbito per quasi l'intero arco dell'anno non tanto dalla trattazione di problemi economici, bensì alla definizione di un'unica manovra. Da una parte, quindi, il tempo utilizzato per tal via è sottratto ad altri argomenti, che pur potrebbero essere di non scarsa importanza – con il correlato effetto di scaricare sui provvedimenti che compogono la manovra tutti gli interessi che normalmente andrebbero distribuiti in una legislazione più vasta – d'altra parte, la lunghezza della procedura attuativa della manovra comporta inevitabilmente la modifica in itinere degli obiettivi e degli strumenti, e, quindi, non può che risolversi in una minore efficacia della manovra stessa.”

Il lavoro del Parlamento è quindi assorbito per buona parte dell'anno dalla definizione di una manovra - cioè di una politica - unica. Secondo VEGAS, il tempo che è così dedicato all'intero processo è sottratto ad altri temi che potrebbero essere importanti; da ciò consegue che altri argomenti, non essendo esaminati nel corso dell'anno, finiscano per essere inclusi nell'insieme delle norme di bilancio, specie attraverso la *Finanziaria*. In tal modo, la durata protratta delle procedure porta a modificare gli obiettivi e gli strumenti impiegati, con una conseguente riduzione dell'efficacia procedurale.

Nel novembre 2006, la stampa italiana⁹ diffuse una dichiarazione del Ministro per i rapporti con il Parlamento, Vannino Chiti, sulla riforma della procedura di bilancio:

“A gennaio riforma della sessione di bilancio

“Se i governi, per tre anni di seguito quello del centrodestra, ora noi, sono costretti a porre la fiducia sulla Finanziaria vuol dire che bisogna modificare lo strumento”. Quindi, “a gennaio bisogna mettersi subito al lavoro” per riformare la sessione di bilancio, ha detto il ministro Chiti, che giudica “molto importante l'iniziativa assunta ieri da Bertinotti”. Per Chiti, infatti, non è più possibile che “governo e Parlamento siano impegnati 6-7 mesi sulla Finanziaria. Ne consegue che necessariamente la manovra diventa oggettivamente un treno sul quale ognuno vuole mettere il suo vagone. Non è giusto.”

⁹ <http://www.rainews24.rai.it/Notizia.asp?NewsID=65433>

Si può qui notare che, secondo il Ministro Chiti, il Governo e il Parlamento dedicano pressoché in esclusiva fra i sei e i sette mesi alla *Finanziaria*. E che, attraverso di essa, tutti cercano di inserire i propri interessi. Chiti afferma che i lavori volti a riformare la procedura di bilancio (e conseguentemente la sessione di bilancio) dovrebbero cominciare già nel gennaio 2007.

Sempre nel novembre 2006¹⁰, il giorno 7, durante l'esame in Aula della *Finanziaria* per il 2007, il relatore del disegno di legge n. 1746-bis, on. Michele Ventura, ha evidenziato le difficoltà insite nella procedura di bilancio italiana. Egli ha affermato che, nonostante i tentativi già effettuati, si è giunti ad un punto critico nel quale si rischia che non ci sia più dialogo fra l'Esecutivo e il Parlamento:

“Più che rimpallarsi le responsabilità, che pure ci sono, tra Governo e Parlamento, tra opposizione e maggioranza, servirebbe un impegno comune per avviare da gennaio in poi – e con una certa urgenza –, una modifica condivisa della sessione di bilancio. So bene che i tentativi, anche nel recente passato, non sono mancati. Segnalo soltanto che abbiamo raggiunto un punto critico di non ritorno che rischia di vanificare nei fatti una corretta dialettica su questo terreno tra Esecutivo e Parlamento. Non è un caso che il Governo di centrodestra, nella scorsa legislatura, pur godendo di una confortevole maggioranza, sia ricorso alla fiducia per approvare le ultime leggi finanziarie relative al 2004, 2005 e 2006.”

L'on. Ventura pone sottolinea quindi che non è stato un caso se per tre anni consecutivi il Governo precedente (Berlusconi), pur detenendo, a suo avviso, una comoda maggioranza in Parlamento, è ricorso al voto di fiducia per approvare le *leggi finanziarie*.

In effetti, il Governo e il Parlamento hanno dimostrato che l'argomento è divenuto una loro priorità, e sono in corso discussioni congiunte miranti a riformare l'intera procedura. Ciò è dimostrato da un documento (figurante in allegato) prodotto dal Parlamento e all'esame della [Giunta per il Regolamento](#) (cfr. punto 4.1.4.).

L'esame delle leggi di bilancio è svolto simultaneamente dalla Camera e dal Senato. I loro regolamenti si soffermano sulle procedure relative all'esame dei progetti e documenti trasmessi dal Governo. A tal fine, le due Camere hanno regole simili, come si può verificare nel Regolamento della Camera dei deputati, artt. 118-*bis*-124, e in quello del Senato, artt. 125-*bis*-134 (in allegato). In essi, i termini sono enunciati in giorni utili, e si concludono con l'approvazione della *Finanziaria* e della Legge di bilancio entro il 31 dicembre.

Il dossier n. 46 del 13 febbraio 2007 della Camera dei deputati - in allegato - reca una tabella illustrante tutte le fasi di formazione del bilancio.

Sia la Camera che il Senato possiedono una Commissione preposta all'esame consolidato del bilancio e ai temi connessi: entrambe sono denominate, in forma compendiativa, “*Commissione Bilancio*”. Alla Camera, la Commissione è formalmente designata come “[Commissione Bilancio, tesoro e programmazione](#)”.

¹⁰ http://www.camera.it/resoconti/resoconto_seduta.asp?idSeduta=64

È comunque previsto un esame preliminare delle leggi di bilancio nelle Commissioni di merito, conformemente ai regolamenti delle rispettive Camere. Nel caso della Camera dei deputati, gli artt. 120 e 121 assicurano la partecipazione effettiva delle Commissioni tematiche alla procedura, per quanto attiene alla *Legge di Bilancio*, alla *Finanziaria* e alle altre leggi.

Il relatore designato in ciascuna Commissione prepara una relazione a conclusione dell'esame e la trasmette alla Commissione Bilancio. Gli emendamenti approvati dalla Commissione sono da essa fatti propri acquisendo, così, una maggior rilevanza. In virtù dell'art. 121, comma 2, gli emendamenti che modificano il saldo liquido devono essere presentati direttamente in Commissione Bilancio, e non nelle Commissioni tematiche. Ciò permette alle Commissioni di approvare emendamenti compensativi o di rimaneggiamento.

Ad ogni modo, la partecipazione di queste Commissioni assume rilievo, specialmente perché in tali occasioni esse ricevono i ministri di Stato, che si recano in Parlamento per discutere i disegni di legge. Secondo VEGAS (2005: 197), può essere questo l'unico momento in cui i temi nazionali sono discussi tra Parlamento e Governo:

“Occorre notare che l'esame si svolge congiuntamente sui due documenti (bilancio e legge finanziaria) e nel suo ambito possono essere trattati anche gli eventuali disegni di legge collegati assegnati alla commissione stessa. Esso costituisce, inoltre, l'unica occasione annuale, prevista in questi termini dai regolamenti, per svolgere un dibattito sulla politica generale del ministero di competenza, di cui il progetto di bilancio, tant'è che i regolamenti prescrivono espressamente la presenza necessaria del ministro in sede di commissione. Tale presenza è ritenuta imprescindibile, almeno per la fase della replica e delle votazioni, salvo i soli casi di forza maggiore.”

Dopodiché, ormai in Commissione Bilancio, si svolgono il consolidamento delle relazioni delle Commissioni tematiche, le audizioni dei ministri, la presentazione di nuovi emendamenti e la stesura della relazione da sottoporre alla votazione in Aula, vale a dire in seduta plenaria dell'Assemblea. Nel sistema italiano, il Governo può presentare modifiche persino in Aula; in Brasile, invece, solo in sede referente, o nella Commissione Mista di Bilancio (art. 165, § 5°, della Costituzione federale del 1988).

Dopo l'esame pressoché simultaneo nelle due Camere, l'approvazione finale dei disegni di legge ha luogo tenendo conto altresì degli emendamenti emananti dall'altra Camera. Il consolidamento è effettuato in base al procedimento regolamentare vigente per le altre leggi. Essendo i termini tassativi e contemplati da entrambi i regolamenti, l'insieme delle leggi di bilancio è approvato entro il 31 dicembre.

In Italia è ormai invalso l'uso della *Legge finanziaria*, anch'essa annuale, per apportare le modifiche necessarie al bilancio, giacché la Costituzione italiana vieta, all'art. 81, le modifiche al *bilancio* in sé e per sé:

“Art. 81 (...)
.....

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.”

La *Finanziaria* fu istituita con la Legge n. 468/1978, che riformò parzialmente i conti pubblici, fissando con modifiche contenute nella Legge n. 362 del 23 agosto 1988 e nella Legge n. 208 del 25 giugno 1999, all'art. 1 bis, dei termini per l'iter del bilancio in Parlamento. I principali termini dettati dalla legge sono esposti nella figura 2.

La Legge n. 468/1978, con i suoi aggiornamenti, definisce l'anno finanziario che, come in Brasile, va dal 1° gennaio al 31 dicembre; oltre a ciò, verte su: a) strumenti di programmazione finanziaria del bilancio; b) bilancio annuale di previsione; c) documento di programmazione economico-finanziaria; d) bilancio pluriennale (programmazione per tre esercizi); e) criteri di universalità, integrità e unità del bilancio; f) classificazione delle entrate e delle spese; g) fondi speciali e di riserva; h) *Legge finanziaria*; i) presentazione del bilancio e della relazione previsionale e programmatica; j) esercizio provvisorio (dodicesimi per non più di quattro mesi); k) *bilancio di assestamento* (variazione del bilancio sino al giugno dell'esercizio in corso); l) spese dello Stato; m) bilancio generale dello Stato; e n) conti pubblici e validità della legge per comuni e province¹¹.

Si verifica la logica strutturale della programmazione economico-finanziaria italiana a partire dalle scelte strategiche del Governo attraverso il DPEF e, una volta approvato questo, la presentazione e l'esame dei disegni di legge di bilancio annuale e pluriennale.

Il DPEF definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo previsto nel bilancio pluriennale. Trasmesso dal Governo al Parlamento entro il 30 giugno, esso contiene: a) l'accertamento delle previsioni del DPEF precedente; b) i parametri economici essenziali, le previsioni, i flussi di gettito e di spesa del settore pubblico e i valori consolidati della pubblica amministrazione; c) gli obiettivi macroeconomici e i dati relativi al reddito e all'occupazione; d) l'indebitamento liquido e lordo della pubblica amministrazione e di tutto il settore pubblico; e) gli obiettivi di finanza pubblica; f) le variazioni delle entrate e delle spese nel bilancio di competenza dello Stato; g) le azioni volte al raggiungimento degli obiettivi e h) criteri e parametri di elaborazione del bilancio annuale e pluriennale.

Infine la relazione previsionale e programmatica, ai sensi dell'art. 15 della Legge n. 468/1978, è un documento che espone il quadro economico generale, gli obiettivi dell'economia nazionale, includendo altresì le risorse proposte nel bilancio pluriennale, e l'indicazione del fabbisogno di finanziamento del settore pubblico. La relazione è corredata da altre relazioni programmatiche di settore, nonché sulle leggi pluriennali di spesa.

¹¹ La Costituzione italiana recita: “Art. 114- La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.”. L'ente più piccolo è il comune; i comuni sono raggruppati a formare province, che a loro volta formano più regioni. Le regioni sono geograficamente simili a quelli che in Brasile sono noti come Stati federati, e sono venti: Lazio, Toscana, Sicilia, Campania ecc. Province e regioni possiedono l'equivalente di una capitale, il *capoluogo*. Un comune può essere considerato *città* solo a seguito di decreto del Presidente della Repubblica. Per maggiori ragguagli sulla suddivisione territoriale italiana: <http://www.governo.it/Istituzioni/index.html>

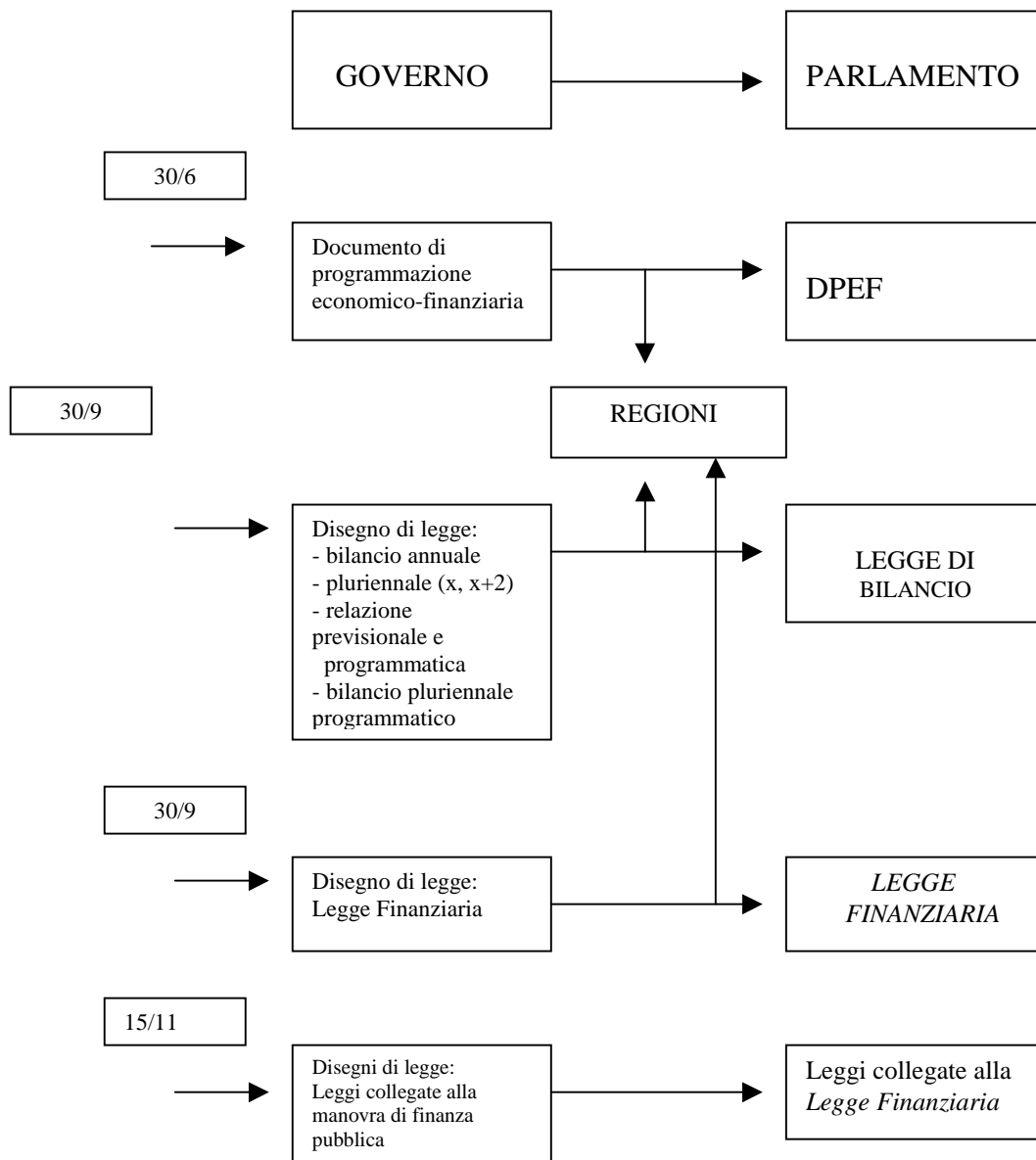


Figura 2: art. 1 bis della Legge 468/1978: termini e strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio ¹²

Dopo la presentazione del DPEF, il Parlamento vota, entro trenta giorni, una risoluzione che, in base agli obiettivi esposti nel DPEF, stabilisce i valori del saldo liquido per finanziare il bilancio di competenza dello Stato e per il fabbisogno di cassa del settore pubblico.

¹² Fonte: D'ALESSIO, Lidia. Il Budget nel Sistema di Bilancio dello Stato, p. 74.

3.1.1. La Legge finanziaria

Entro il 30 settembre di ogni anno, è presentato al Parlamento il disegno di legge della *Legge finanziaria*, il quale generalmente contiene parecchie variazioni al bilancio. Per il 2007, la *Finanziaria* conteneva più di mille variazioni in più di duecento articoli, che sono stati trasformati in un unico articolo con centinaia di commi per sveltire l'esame parlamentare.

Uno degli aspetti che rendono ancor più complessi l'esame e la comprensione del disegno di legge della *Finanziaria* è che i commi sono disposti in maniera slegata, senza ripartizione per categorie, aree, funzioni, programmi ecc., come si può verificare nell'esempio riportato nella figura 3:

— 39 —

bre 1997, n.463, concernente la disciplina del modello unico informatico».

175. Le lettere l) e n) del comma 1 e i commi 2 e 3 dell'articolo 59 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n.446, sono abrogati.

176. Al fine di contrastare il fenomeno delle affissioni abusive, sono abrogate le seguenti disposizioni:

a) il comma 2-bis dell'articolo 6, il comma 1-bis dell'articolo 20, l'articolo 20-bis, il comma 4-bis dell'articolo 23 e il comma 5-ter dell'articolo 24 del decreto legislativo 15 novembre 1993, n.507, e successive modificazioni;

b) il comma 13-quinquies dell'articolo 23 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285;

c) il terzo comma dell'articolo 6 ed il quarto comma dell'articolo 8 della legge 4 aprile 1956, n.212, e successive modificazioni.

tività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e di riscossione delle altre entrate, ai sensi dell'articolo 52, comma 5, lettera b), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n.446, e successive modificazioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 68, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relative all'efficacia del verbale di accertamento.

180. I poteri di cui al comma 179 non includono, comunque, la contestazione delle violazioni delle disposizioni del decreto legislativo 30 aprile 1992, n.285, e successive modificazioni. La procedura sanzionatoria amministrativa è di competenza degli uffici degli enti locali.

181. Le funzioni di cui al comma 179 sono conferite ai dipendenti degli enti locali e dei soggetti affidatari che siano in possesso almeno di titolo di studio di scuola media superiore di secondo grado, previa frequenza di un apposito corso di preparazione e qualifi-

Figura 3 – Un passo della *Finanziaria 2007*

In questa circostanza si esaminano anche dei punti conflittuali sul piano nazionale o individuale, come l'indebitamento italiano (oggi attorno al 105-106% del PIL), o l'aliquota d'imposta sul reddito delle persone fisiche e giuridiche. La stampa dà quindi un costante risalto ai lavori sulle due leggi in gestazione.

Con l'approvazione della *Finanziaria*, si procede all'assestamento della *Legge di bilancio*, introducendovi le modifiche scaturite dalla *Finanziaria*. A partire da quel momento, il bilancio italiano è pronto per esser posto in esecuzione.

La *Legge Finanziaria* ha, secondo il Garzanti¹³, il seguente significato: “*legge finanziaria, quella annuale che regola il bilancio dello stato*”.

In effetti le due leggi, la *Finanziaria* e il *Bilancio*, sono approvate, esaminate e pubblicate congiuntamente. La *Finanziaria*, come “*Legge 23 dicembre 2005, n. 266*”, reca il titolo “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)*”: è cioè la *Finanziaria* dell’esercizio 2006. A sua volta il *Bilancio*, nella “*Legge 23 dicembre 2005, n. 267*”, risulta formalmente descritto come “*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2006 e bilancio per il triennio 2006-2008*”.

L’insieme *Finanziaria-Bilancio* fa sì, quindi, che l’analisi del bilancio italiano sia un’attività complicata; infatti, mentre il testo della *Legge di Bilancio* stabilisce molte deroghe affinché i ministeri possano introdurre variazioni, come ad esempio tra voci del medesimo organo, la *Finanziaria* presenta un elenco lungo, casuale e slegato di modifiche normative.

3.2. La procedura di bilancio brasiliana

L’insieme normativo su cui si fonda il bilancio brasiliano è formato in particolare da:

- [Costituzione federale del 1988](#) - CF;
- [Legge n. 4320/1964](#);
- [Legge di responsabilità fiscale](#) (Legge complementare n. 101/2000);
- Piano pluriennale – PPA ([2004-2007](#));
- Legge d’indirizzo del bilancio – LDO ([per il 2007](#));
- Legge di bilancio annuale – LOA ([per il 2007](#)) e
- Risoluzioni delle Camere del Congresso nazionale.

Dalle norme testé citate¹⁴ promana la struttura di fondo, soggetta all’iniziativa legislativa del Presidente della Repubblica¹⁵ e formata dal Piano pluriennale - legge valida per un periodo di quattro anni - dalla Legge (annuale) d’indirizzo del bilancio e dalla Legge di bilancio annuale.

Il PPA, conformemente alla Costituzione (art. 165, §1°), determina “gli indirizzi, gli obiettivi e le finalità della pubblica amministrazione federale per le spese in conto capitale e altre spese da quelle derivanti, nonché per le spese relative ai programmi di durata continuativa”.

La LDO (art. 165, §2°) deve includere “le finalità e le priorità della pubblica amministrazione federale, ivi comprese le spese in conto capitale per l’esercizio finanziario successivo”, deve indirizzare l’“elaborazione della legge di bilancio annuale”, formulare disposizioni sulle “variazioni nella legislazione

¹³ Garzanti Linguistica, dizionario on line: <http://garzantilinguistica.sapere.it/>

¹⁴ Applicabili agli Stati federati, tenuti essi pure ad elaborare i propri bilanci in base ad una legge di indirizzo del bilancio e ad un piano pluriennale, contemplati anch’essi nelle loro costituzioni statali. Si veda, come esempio di piano pluriennale di uno Stato, quello dello Stato di São Paulo, <http://www.ppa.sp.gov.br/>

¹⁵ CF del 1988, art. 84, XXIII.

tributaria” e determinare la “politica attuativa degli enti finanziari ufficiali di promozione e sviluppo”.

Infine la Legge di bilancio annuale, sempre in conformità con la Costituzione federale, è così formulata:

“Art. 165.

§ 5° La legge di bilancio annuale comprende:

I - il bilancio fiscale relativo ai Poteri dell'Unione, ai suoi fondi, organi ed enti di amministrazione diretta e indiretta, ivi comprese le fondazioni istituite e sostenute dal Potere pubblico;

II - il bilancio d'investimento delle imprese nelle quali l'Unione detenga, direttamente o indirettamente, la maggioranza del capitale sociale con diritto di voto;

III - il bilancio della previdenza sociale, abbracciante tutti gli enti ed organi ad essa collegati, dell'amministrazione diretta o indiretta, come pure dei fondi e fondazioni istituiti e sostenuti dal Potere pubblico.

§ 6° Il progetto di legge di bilancio è accompagnato dalla dimostrazione, regione per regione, dell'effetto prodotto sulle entrate e sulle spese da esenzioni, condoni, rimborsi, sovvenzioni e benefici di natura finanziaria, tributaria e creditizia.

§ 7° I bilanci di cui ai commi § 5°, I e II, del presente articolo, resi compatibili con il piano pluriennale, hanno tra le loro funzioni quella di ridurre le disparità interregionali, in base al criterio della popolazione.

§ 8° La legge di bilancio annuale non contiene disposizioni estranee alla previsione del gettito e alla determinazione della spesa; tale divieto non include l'autorizzazione all'apertura di crediti supplementari e alla contrattazione di operazioni di credito, sia pure per anticipazione di entrate, a termini di legge.” (g.n.)

In tal modo, a partire dal PPA, che sarebbe in teoria uno strumento ordinatore o un repertorio dell'agenda governativa a medio termine, si ha una legge d'indirizzo del bilancio, che definisce le regole di funzionamento del bilancio dell'esercizio seguente. È sulla base delle regole in essa contenute che si elabora la legge di bilancio annuale, i cui limiti sono tracciati dalla LDO e che non potrebbe, in linea di principio, andar oltre quanto contenuto nel Piano pluriennale.

In Brasile, le Camere del Congresso nazionale hanno competenze in parte diverse, sancite dalla Costituzione federale e segnatamente dagli artt. 44- 69.

Nel Congresso nazionale, i regolamenti della [Camera dei deputati](#) e del [Senato federale](#) non trattano direttamente della procedura di bilancio, come invece fanno gli analoghi regolamenti italiani. Essi contengono soltanto un accenno alle procedure legislative comuni che, in parte, abbracciano anche quelle relative al bilancio. Il [Regolamento comune del Congresso nazionale](#) reca norme sulla procedura di bilancio, specie agli articoli 89-106. E la [Risoluzione n. 1/2006-CN](#) disciplina i lavori della [Commissione mista di bilancio](#).

I progetti di legge di bilancio sono solitamente trasmessi dalla [Presidenza della Repubblica](#) entro le date limite stabilite dalla Costituzione, a titolo

ancora provvisorio, in attesa della Legge complementare prevista all'art. 165, § 9. Le date limite sono fissate dall'art. 35 dell'Atto recante Disposizioni costituzionali transitorie:

“Art. 35 (...)

.....
§ 2° - Sino all'entrata in vigore della Legge complementare di cui all'art. 165, § 9°, I e II, saranno osservate le seguenti norme:
I - il progetto di Piano pluriennale, che rimane in vigore sino al termine del primo esercizio finanziario del mandato presidenziale successivo, sarà trasmesso non meno di quattro mesi prima della chiusura del primo esercizio finanziario, e rinviato per la ratifica entro il termine della sessione legislativa;
II - il progetto di legge d'indirizzo del bilancio sarà trasmesso non meno di otto mesi e mezzo prima della chiusura dell'esercizio finanziario, e rinviato per la ratifica entro il termine del primo periodo della sessione legislativa;
III - il progetto di legge di bilancio dell'Unione sarà trasmesso non meno di quattro mesi prima della data di chiusura dell'esercizio finanziario e rinviato per la ratifica entro il termine della sessione legislativa.” (g.n.)

Pertanto, il progetto di PPA dev'essere trasmesso entro il 31 agosto del primo esercizio del mandato presidenziale; il progetto di LDO entro il 15 aprile, dopodiché va rinviato per ratifica al Presidente entro il termine della prima sessione legislativa annuale. Il Congresso non può quindi sospendere i lavori a luglio, qualora la LDO non sia stata ancora approvata. Il progetto di legge di bilancio, infine (LOA), dev'essere trasmesso entro il 31 agosto di ogni anno, e rinviato per ratifica entro la fine della sessione legislativa¹⁶.

Una volta ricevuti dal Congresso nazionale, i progetti sono esaminati da una Commissione, la Commissione mista di bilancio - CMO (art. 166, §1° della CF). Tale Commissione, formata - come stabilisce la Risoluzione n. 1/2006-CN - da deputati e senatori, analizza i progetti, li modifica e li trasmette per approvazione al *plenum* del Congresso nazionale, in seduta congiunta di deputati e senatori. La Commissione mista è assistita collegialmente dagli Uffici di consulenza al bilancio della Camera dei deputati e del Senato federale.

Nella procedura di bilancio, le Commissioni permanenti di merito del Congresso nazionale (art. 58 CF) svolgono un ruolo secondario. Anche con le modifiche apportate dalla Risoluzione n. 1/2006-CN la loro partecipazione è scarsa, giacché il loro intervento si limita all'elaborazione di quattro emendamenti, purché il loro ambito di competenza sia contemplato dal Regolamento (artt. 44 e 26 Ris. 1/2006-CN).

¹⁶ L'Esecutivo federale in genere rispetta i termini; di frequente, invece, vi sono stati ritardi nel rinvio da parte del Congresso nazionale. Non esistendo alcun tipo di sanzione concreta, a parte la proroga della sessione legislativa, le date limite finiscono per essere puramente indicative. Nel 2000 e nel 2006, l'Esecutivo si è visto costretto a ricorrere allo strumento dei dodicesimi, previsto anche dalla procedura italiana, per far fronte alle spese obbligatorie. L'approvazione del bilancio 2006 è intervenuta soltanto a maggio di quell'esercizio, il che ha dato adito a discussioni fra l'Esecutivo e il Parlamento sull'ampliamento dei limiti di spesa imposti all'Esecutivo.

Cfr.: <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=253390>

4. Considerazioni critiche

4.1. Considerazioni sulla procedura di bilancio italiana

4.1.1. Sulla *Legge Finanziaria*

Uno dei punti critici della procedura di bilancio italiana è la *Legge finanziaria*. A mo' d'esempio di come la *Finanziaria* (del 2007) contenga eccessi che potrebbero motivare una legislazione distinta, si può citare il comma 1272, relativo al conferimento di una medaglia d'onore a dei cittadini in determinate circostanze. Una norma siffatta, a prescindere dal merito e dalla motivazione storica, non dovrebbe figurare nel complesso di norme teso a ordinare il bilancio. Meriterebbe, semmai, di essere oggetto di un progetto di legge apposito, il quale dovrebbe essere adeguatamente esaminato dal Parlamento.

Un altro caso è quello del comma 1318:

“1318. Presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari è istituito un Fondo speciale destinato a finanziare le seguenti tipologie di spesa:

- a) manutenzione degli immobili;*
- b) contratti di servizio di durata limitata con agenzie di lavoro interinale;*
- c) attività di istituto, su iniziativa della rappresentanza diplomatica o dell'ufficio consolare interessati.”*

Trattasi dell'istituzione di un fondo speciale destinato a finanziare le spese delle rappresentanze diplomatiche. Non è indicata la fonte delle risorse per il fondo così istituito. Il comma seguente, il 1319, verte sul rinnovo della carta d'identità dei cittadini italiani residenti all'estero; le possibili fonti sono indicate soltanto al comma 1320, senza però specificare gli importi previsti:

“1320. Al Fondo speciale di cui al comma 1318 affluiscono:

- a) le somme rinvenienti da atti di donazione e di liberalità;*
- b) gli importi derivanti da contratti di sponsorizzazione stipulati con soggetti pubblici e privati. Tali contratti devono escludere forme di conflitto di interesse tra l'attività pubblica e quella privata.”*

Così spezzata, la norma induce il lettore in confusione, tralasciando l'assenza di una maggior coesione testuale che consenta la comprensione della norma stessa. La mancanza di un nesso diretto tra le parti fondamentali suscita dubbi circa l'esistenza di un qualche altro comma inerente, eventualmente collocato altrove nel dispositivo. E come si possono esaminare, in così poco tempo, tanti rinvii ad altre disposizioni citate che non sono nemmeno allegate al progetto?

Un altro esempio è il comma 321, con la sua tabella 2, figurante come allegato alla Legge. Vi si illustrano nuove aliquote impositive per veicoli di varia potenza in relazione ad un decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 27 dicembre 1997. La nuova tabella sostituisce la precedente. Per

capire di che si tratta, il lettore deve procurarsi il suddetto decreto, il cui testo da modificare non è accluso alla legge.

A seguito di ricerca su Internet, si riesce ad individuare - non direttamente - il Decreto ministeriale sulle tariffe delle tasse automobilistiche.

Proseguiamo con altri due esempi di commi della *Finanziaria*. Come si può constatare, il comma 9 fa riferimento a norme del 1929 e del 1932. Ciò rende difficile l'esame durante l'iter di bilancio, dato il poco tempo previsto dai regolamenti delle due Camere parlamentari. L'altro caso (comma 745) riguarda lo stralcio di parti di norme, caso frequente nella *Finanziaria*, che costringe il Parlamento a svolgere un intenso lavoro di ricerca legislativa, onde evitare che si approvi qualcosa che non si sa cosa sia.

“9. Negli elenchi nn. 1 e 2 annessi allo stato di previsione del Ministero della difesa sono descritte le spese per le quali possono effettuarsi, per l'anno finanziario 2006, i prelevamenti dal «Fondo a disposizione» di cui agli articoli 20 e 44 del testo unico delle disposizioni legislative concernenti l'amministrazione e la contabilità dei corpi, istituti e stabilimenti militari, di cui al regio decreto 2 febbraio 1928, n. 263, ed all'articolo 7 della legge 22 dicembre 1932, n. 1958, iscritto nell'unità previsionale di base «Spese generali di funzionamento di bilancio e affari finanziari» (funzionamento) di pertinenza del centro di responsabilità «Bilancio e affari finanziari» e nell'unità previsionale di base «Spese generali di funzionamento» (funzionamento) di pertinenza del centro di responsabilità «Arma dei Carabinieri».”

“745. All'articolo 3, comma 2, della legge 8 agosto 1995, n. 335, le parole da: "secondo i seguenti criteri" fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: "secondo il criterio del rapporto tra contribuzione e prestazioni con l'applicazione di aliquote contributive non inferiori alla media, ponderata agli iscritti, delle aliquote vigenti nei regimi interessati”.”

4.1.2. La Legge di Bilancio e il Bilancio di assestamento

Come si può verificare nei passi allegati al presente studio, nel testo della legge di Bilancio le autorizzazioni di spesa si ripetono in modo ridondante rispetto all'allegato alla legge, il quale già contiene le voci in quanto tali. In linea di principio, la semplice approvazione dell'allegato con gli importi in esso contenuti dovrebbe bastare perché fosse approvata anche la legge. Forse è la disposizione dei dati ministero per ministero, secondo modelli contabili convenzionali, e non invece organizzati in modo più accessibile al lettore - quasi sempre profano in materia - a render ciò necessario.

Una riformulazione della legge di Bilancio ne renderebbe senz'altro più facili la lettura e la comprensione. La sua struttura ricorda il formato dei bilanci contabili presentati in Brasile dal Governo federale, mesi dopo la chiusura dell'esercizio finanziario annuale.

L'allegato alla Legge di bilancio non possiede le caratteristiche necessarie all'auspicabile trasparenza dell'azione del Governo. Si tratta di tabelle,

elenchi e rapporti di valori che illustrano solo le cifre principali dei singoli ministeri.

Venendo ai singoli ministeri, se si esamina, ad esempio, il documento “*Stato di Previsione del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca*”, della Legge di bilancio per il 2006 (Legge 23 dicembre 2005, n. 267), si nota che le spese sono distinte soltanto per voci semplificate.

In quanto al *bilancio di assestamento*, che sarebbe un bilancio di rettifica o integrativo, esso è uno strumento impiegato per introdurre nel bilancio approvato gli aggiustamenti necessari.

Il *bilancio di assestamento* è stato ripristinato¹⁷ dalla Legge n° 468/1978, all’ art. 17:

“Art. 17. (Assestamento e variazioni di bilancio).

Entro il mese di giugno di ciascun anno il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, presenta al Parlamento un apposito disegno di legge, ai fini dell’assestamento degli stanziamenti di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell’esercizio scaduto il 31 dicembre precedente.

Ulteriori variazioni delle dotazioni di competenza e di cassa possono essere presentate al Parlamento non oltre il termine del 31 ottobre.

Le riassegnazioni ai capitoli di spesa di cui all’art. 5, ultimo comma, della presente legge sono disposte con decreto del Ministro del tesoro da registrarsi alla Corte dei conti e riguardano le somme versate all’entrata entro il 31 ottobre di ciascun anno finanziario. Le somme versate dopo tale data e comunque entro la chiusura dell’esercizio sono riassegnate con decreto del Ministro del tesoro ai corrispondenti capitoli di spesa dell’anno successivo.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere alle variazioni di bilancio occorrenti per l’applicazione dei provvedimenti legislativi pubblicati successivamente alla presentazione del bilancio di previsione, indicando, per ciascun capitolo di spesa, sia le dotazioni di competenza che quelle di cassa.

Il Ministro del tesoro è altresì autorizzato ad integrare, con propri decreti da registrarsi alla Corte dei conti, le dotazioni di cassa in correlazione al trasporto all’esercizio successivo di titoli di spesa rimasti insoluti alla chiusura dell’esercizio precedente, limitatamente a quei capitoli di spesa le cui dotazioni di cassa non presentino, nelle more dell’assestamento di cui al precedente primo comma, sufficienti disponibilità per il pagamento dei titoli trasportati.”

In tal modo, è possibile apportare variazioni al bilancio italiano nel suo complesso sino a metà dell’esercizio, in giugno, quando esse vengono presentate al Parlamento, che esamina le variazioni delle voci del bilancio già approvato.

Mediante questa legge che, come la legge di bilancio, è puramente formale, si possono anche apportare aggiustamenti agli importi previsti per i residui, come ad esempio aggiornamenti degli importi in base a un decreto del

¹⁷ Era già stato presente nei sistemi contabili italiani del 1883 e del 1913 (VEGAS, DA EMPOLI e DE IOANNA, 2005, p. 47).

Presidente del Consiglio dei Ministri che, all'inizio di ogni anno, cancella parte dei residui insoluti dell'esercizio precedente.

L'inclusione di voci come quelle sopra indicate fa sì che la *Finanziaria* possa, eventualmente, essere usata come un pacchetto di norme che il Governo invia al Parlamento avendo praticamente la certezza della loro approvazione, giacché il Parlamento non dispone dei tempi occorrenti per il loro esame. E in tale pacchetto figura ogni sorta di voci, la cui approvazione separata, mediante un'altra procedura, richiederebbe tempo o non avverrebbe mai.

4.1.3. La questione del *maxiemendamento*

Negli ultimi anni, le leggi relative al bilancio sono state approvate in blocco mediante il voto di fiducia. Nel dicembre del 2006, il Governo ha posto la fiducia sull'approvazione di un "*maxiemendamento*" sostitutivo della *Legge finanziaria*. Vale a dire che, per un disegno con più di mille commi, il Governo ha presentato un sostitutivo che è stato direttamente sottoposto all'Aula¹⁸.

Tale modalità di approvazione del "bilancio", ovvero dell'insieme delle disposizioni di bilancio, è discutibile. Trattasi di un contesto d'emergenza in cui il Governo obbliga il Parlamento a concedergli la fiducia per l'approvazione del bilancio. È una sorta di "prendere o lasciare": o si approva il bilancio, o si rischiano le dimissioni del Governo.

Per facilitare l'iter parlamentare, poi, il testo sostitutivo si presenta con un unico articolo e più di mille commi numerati in ordine progressivo. Senza che all'esame parlamentare sia assegnato un lasso di tempo congruo, il testo sostitutivo è approvato.

Recentemente, nel dicembre 2006, il Presidente della Repubblica ha affermato che la *Finanziaria* che stava per essere approvata alla Camera per mezzo del voto di fiducia sul *maxiemendamento* conteneva troppe disposizioni¹⁹. Napolitano ha aggiunto che tale prassi, seguita sia dal Governo attuale che dai precedenti, è antidemocratica, frutto della litigiosità politica: Quindi, secondo il Presidente, occorre che:

"...a una logica di contrapposizione totale, che ormai produce effetti di stanchezza e rifiuto fra i cittadini, indebolisce l'autorità e la capacità di funzionamento dello Stato e mortifica le energie più vive dell'economia e della società, subentri un maggiore senso di responsabilità verso l'interesse generale del Paese".

Secondo il Presidente, insomma, la presenza di una contrapposizione totale genera effetti di stanchezza e rigetto tra i cittadini, indebolisce l'autorità e la capacità di funzionamento dello Stato e mortifica le energie più vive dell'economia e della società, impedendo un maggior senso di responsabilità verso l'interesse generale del Paese.

¹⁸ <http://www.repubblica.it/2006/11/sezioni/politica/scontro-finanziaria9/dibattito-fiducia/dibattito-fiducia.html>

¹⁹ <http://www.repubblica.it/2006/11/sezioni/politica/presidente2/allarme-democrazia/allarme-democrazia.html>

Questa litigiosità si rispecchia nella procedura di bilancio, che in Italia assume un'importanza ancor maggiore che in Brasile, principalmente a causa della portata eccessiva della *Finanziaria*. Essendo tale legge utilizzata per introdurre variazioni nella *Legge di bilancio*, o il Governo o il Parlamento vi inseriscono disposizioni ed emendamenti palesemente inadeguati. È nella *Finanziaria*, ad esempio, che si definiscono le aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche o giuridiche, principale fonte di entrate per lo Stato italiano.

Si può immaginare la difficoltà del parlamentare italiano al momento di esaminare e approvare in una sola seduta un disegno di legge recante modifiche di altre norme e nuove disposizioni aggiuntive. Tutto indica che il fatto che gli ultimi governi abbiano avuto una maggioranza debole alla Camera e al Senato li ha indotti a usare questo strumento per riuscire a far approvare il bilancio. Tale procedura, però, restringe la partecipazione del parlamentare, che si trova davanti ad un'alternativa secca, e non ha modo di approfondire la discussione.

4.1.4. La riforma all'esame della *Giunta per il Regolamento*

Il 27 febbraio 2007 la *Giunta per il Regolamento*, prevista nell'art. 16²⁰ del Regolamento della Camera italiana, ha iniziato l'esame del documento sulla riforma della procedura di bilancio.

Nel documento²¹ (in allegato) sono trattati i principali problemi della procedura. In sintesi, essi consisterebbero: nell'odierna complessità della *Finanziaria*, che contiene troppe norme, oltretutto non corrispondenti all'intento originario di quella legge; nell'altissimo numero di emendamenti presentati, che rende impossibile l'esame da parte del Parlamento; nella presentazione da parte del Governo di un decreto-legge dal contenuto vasto ed eterogeneo, quasi una seconda *Finanziaria*, durante l'esame della *Finanziaria* vera e propria; e nei tempi dedicati all'esame parlamentare nelle varie fasi della procedura, che appaiono inadeguati.

Il documento esamina i principali problemi di procedura, illustra l'evoluzione storica che ha portato al sistema attuale, il dibattito passato e presente in Parlamento, la strategia di riforma e la proposta del Governo, oltre a valutare la

²⁰ Art. 16

[Parte I: Organizzazione e funzionamento della Camera; Capo IV: Delle Giunte]

1. La Giunta per il Regolamento della Camera è composta di dieci deputati nominati dal Presidente non appena costituiti i Gruppi parlamentari. Essa è presieduta dallo stesso Presidente della Camera, il quale, udito il parere della stessa Giunta, può integrarne la composizione ai fini di una più adeguata rappresentatività tenendo presenti, per quanto possibile, criteri di proporzionalità tra i vari Gruppi.

2. Alla Giunta sono deferiti lo studio delle proposte relative al Regolamento, i pareri sulle questioni di interpretazione del Regolamento medesimo nonché la soluzione dei conflitti di competenza tra le Commissioni nei casi previsti nel comma 4 dell'art. 72 e nel comma 4 dell'art. 93.

3. La Giunta propone all'Assemblea le modificazioni e le aggiunte al Regolamento che la esperienza dimostri necessarie.

.....
5. Le disposizioni modificative ed aggiuntive al Regolamento sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

²¹ Considerazioni in tema di riforma delle procedure di bilancio (Riunione della Giunta del Regolamento di martedì 27 febbraio 2007).

necessità di modifiche di natura giuridica e regolamentare e il rapporto tra Governo e Parlamento al riguardo.

In quanto alla proposta trasmessa dal Governo e già approvata dal Consiglio dei Ministri, il documento afferma che lo scopo è una riforma generale della materia a partire dalle basi del bilancio dello Stato, con una riorganizzazione delle voci attorno a funzioni-obiettivo di carattere generale:

“In questa direzione si muove il documento recentemente elaborato dal Ministro dell’economia e delle finanze e approvato dal Consiglio dei Ministri, che propone di avviare un riordino complessivo della materia a partire dalle basi del bilancio dello Stato, prefigurando una generale riorganizzazione delle relative voci attorno a funzioni-obiettivo di carattere generale.

Ne deriverebbe anche un diverso, conseguente assetto della legge finanziaria: sulla base di un bilancio organizzato per funzioni, la legge finanziaria potrebbe più facilmente articolarsi per variazioni agli stanziamenti relativi alle funzioni medesime con notevoli vantaggi di semplificazione e trasparenza.

Il Governo, ponendosi in una linea di continuità con le esperienze già maturate in materia, ritiene dunque che l’obiettivo finale sia quello di una riforma strutturale del bilancio secondo le linee testé richiamate, che possono essere condivise nell’impianto generale.

Il documento dell’Esecutivo conferma la comune consapevolezza della notevole portata e complessità della riforma delle procedure di bilancio, prevedendo una riforma articolata in varie fasi, in una prospettiva che supera l’orizzonte della prossima manovra finanziaria. L’impegno del Governo si concentra sulla riforma della struttura del bilancio, mentre rinvia al Parlamento il compito di determinare tempi e modalità per una riforma delle procedure parlamentari, che potrà aver compiutamente luogo solo dopo aver sciolto i nodi strutturali sopra ricordati.

Anche sulla base della scansione dei tempi prevista dal documento del Governo, appare tuttavia possibile procedere - nella prossima sessione di bilancio - ad una prima sperimentazione, che consenta una significativa razionalizzazione delle procedure di bilancio pur nel quadro della normativa vigente, articolata attraverso una modifica dei comportamenti ed un uso più intenso della strumentazione esistente.

A tal fine è assai importante l’impegno assunto dal Governo nell’ambito del documento a diminuire la “mole complessiva” degli interventi assunti con la manovra di bilancio .”

Si aggiunge poi che il Governo è pronto a collaborare ad un progetto di revisione delle procedure di esame parlamentare sulla base delle indicazioni delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato:

“Per gli altri aspetti della procedura di bilancio, il Governo dichiara la piena disponibilità a collaborare per un disegno di revisione della procedura di esame parlamentare del bilancio e della finanziaria, sulla base delle indicazioni che verranno in primo luogo dalle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato.”

Il documento afferma altresì che l'iter potrebbe avere inizio con la presentazione dei disegni di legge di bilancio e finanziaria organizzati per risorse di settore, sulla base della classificazione funzionale:

“Nel frattempo si propone di mettere a frutto le innovazioni riguardanti la struttura del bilancio per il 2008 nel quadro dell'impostazione della legge finanziaria e delle modalità del suo esame parlamentare. L'iter potrebbe iniziare con la presentazione dei disegni di legge di bilancio e finanziaria organizzati per risorse di settore, sulla base della classificazione funzionale.”

Secondo tale proposta, la Commissione Bilancio di ciascuna Camera discuterebbe della ripartizione delle risorse tra i vari obiettivi, mentre alle Commissioni di merito sarebbe riservato l'esame degli interventi specifici, all'interno di ciascun settore. Oltre a ciò, si ribadisce l'impegno ad escludere interventi “microsettoriali” e localistici.

“(…) la discussione in Commissione Bilancio sarebbe incentrata sulla ripartizione delle risorse tra i vari obiettivi, mentre alle Commissioni di merito sarebbe riservato l'esame degli interventi specifici, all'interno di ciascun settore. Sarebbe al riguardo opportuno, secondo il Governo, prevedere una pausa temporale tra la fine dell'esame in Commissione e l'inizio dell'esame in Assemblea, per permettere al Governo di tener conto di quanto emerso durante l'esame in Commissione, nel senso di predisporre un testo coerente con la discussione parlamentare ovvero di presentare eventuali modifiche al testo proposto dalla Commissione. Si auspica infine un comune impegno per l'esclusione di interventi microsettoriali e localistici.”

Tali interventi localistici, combattuti in Italia, sono invece incentivati nel Parlamento brasiliano dove, di anno in anno, i parlamentari hanno più risorse a disposizione per elaborare emendamenti individuali.

4.1.5. Osservazioni sulla procedura di bilancio italiana

In Italia la procedura di bilancio è attualmente oggetto di discussione. Il Governo si sta impegnando nell'appoggio e nella partecipazione ai cambiamenti volti a perfezionare la procedura, e in Parlamento sono allo studio le possibili proposte, sia tra le due Camere che in trattativa con il Governo. Di seguito alcune osservazioni o critiche ulteriori:

a) il bilancio italiano dovrebbe avere una struttura più comprensibile per chi lo consulta. Un esempio potrebbe essere la disposizione delle voci in base ad una nuova classificazione funzionale, che permettesse d'identificare le spese previste per un organo in diversi modi. La presentazione scarna della legge e dei suoi allegati ne pregiudica l'esame, poiché la fa somigliare ai quadri che si trovano nella contabilità generale. I conti pubblici, però, hanno caratteristiche che li rendono, ad esempio, più complessi della contabilità aziendale;

b) il disegno di Legge di bilancio italiano non è trasparente come dovrebbe. Potrebbe contenere, come il bilancio brasiliano, per un organo dato, le spese ordinate per categorie o parametri diversi quali programmi, funzioni, azioni

ecc. Non solo per i parlamentari, ma anche per i cittadini, sarebbe importante che il disegno di legge recasse chiaramente indicate le spese sino al livello dell'azione;

c) il disegno di legge dovrebbe anche esporre le fonti di gettito da applicare a tutte le spese;

d) manca una diffusione via Internet della legge, e soprattutto del suo disegno. In generale, il testo della legge è facilmente reperibile, ma non così quello dei suoi allegati, che contengono il bilancio vero e proprio;

e) anche l'esecuzione del bilancio o della Legge di bilancio via Internet, o altro sistema di facile accesso, non viene diffusa come sarebbe auspicabile. Se il tema e il suo esame sono già di per sé complessi e aridi, l'assenza di strumenti d'accompagnamento ne compromette il controllo e la conoscenza;

f) sempre su questo aspetto, è da rilevare che le norme appartenenti alla legislatura in corso o alla precedente sono reperibili sul sito del Parlamento (<http://www.parlamento.it>), mentre leggi come la n° 468/1978 non sono reperibili né sul sito del Parlamento né su quello del Governo (<http://www.governo.it>); a meno che non figurino in collocazioni di più difficile accesso. Alcune norme si trovano però sul sito del Ministero dell'economia;

g) la *Finanziaria* dovrebbe essere risistemata, così da divenire una legge che si limita a mettere ordine nel bilancio, e dovrebbe contenere disposizioni chiare e precise;

h) in caso d'inclusione di nuove spese, poiché la Costituzione italiana vieta di stabilire nuove spese per mezzo della Legge di bilancio, si propone di organizzarle per settore, funzione o ministero, e non solo negli allegati che oggi accompagnano la legge;

i) la rigidità con cui è interpretata la Costituzione italiana, che non ammette modifiche alla legge di bilancio annuale, e la flessibilità con cui si accetta che leggi nuove (art. 81, ultimo comma) stabiliscano nuove spese a patto d'indicare i mezzi per farvi fronte perpetuano il sistema attuale. Da quando la Legge 468/1978, stabilendo nuove norme di contabilità generale per il bilancio, ha istituito la *Finanziaria* (art. 11), questa ha subito cambiamenti costanti ed ha accolto disposizioni che non avrebbero dovuto esservi incluse. Ciò rende praticamente privo d'effetto l'obbligo di non includere nuove spese nella Legge di bilancio, giacché l'approvazione della *Finanziaria* determina per necessità un aggiornamento della Legge di bilancio²². Così, decisioni assunte in sede referente²³ prevalgono sulla Costituzione dello Stato. Approvata la *Finanziaria*, l'impatto finanziario è trasferito sulla *Legge di Bilancio*, la cui approvazione interviene soltanto dopo;

j) nel sistema italiano, la partecipazione del singolo parlamentare alla procedura di bilancio effettiva è scarsa. Le manovre eseguite dal Governo sino alla

²² Tale situazione fa pensare, nell'ambito della procedura brasiliana, alle modifiche al Piano pluriennale (PPA) introdotte dopo l'approvazione della legge di bilancio, contraddicendo la logica costituzionale, giacché sarebbe il bilancio a doversi adeguare al Piano, e non il contrario.

²³ "Sede referente": fase della procedura legislativa nella quale una commissione parlamentare discute preliminarmente una proposta di legge che sarà poi sottoposta in Aula all'approvazione dell'Assemblea (Garzanti: <http://garzantilinguistica.sapere.it/>)

vigilia del termine ultimo per l'approvazione, con la presentazione di un *maxiemendamento* o, altre volte, di un decreto-legge dedicato a questioni di bilancio, fanno sì che il Parlamento sia costretto ad approvare ciò che non è ancora stato esaminato a dovere. Malgrado la naturale preponderanza del Governo in materia di bilancio - sua è, alla fin fine, la responsabilità per l'iniziativa e l'esecuzione dello stesso - sarebbe interessante porre un qualche limite all'azione del Governo in tale campo;

k) la procedura di bilancio italiana è lunga ed esige dal Parlamento e dal Governo molto tempo e molto lavoro. Le riforme allo studio dovrebbero anche rivedere la funzione della *Legge finanziaria*, come pure della legge che la istituì, la n. 468/1978, tante volte modificata senza mai giungere a buon fine. Forse soltanto attraverso modifiche costituzionali si potrà arrivare ad una riforma adeguata, conforme al dettato dell'art. 81. Quelle norme, elaborate poco dopo la Seconda Guerra Mondiale, non sono (o non sono state) sufficienti, da sole, a garantire il pieno controllo dell'indebitamento pubblico italiano. D'altra parte, esse consentono che il sistema del bilancio continui a imperversare su una struttura complessa (*Finanziaria e Bilancio*), generatrice di molte difficoltà per l'esame parlamentare;

l) siccome il Parlamento dedica molto tempo all'iter di bilancio e, allo stesso tempo, il ruolo effettivo dei parlamentari è ridotto a causa delle manovre del Governo, ne consegue che una parte significativa dell'impegno dei parlamentari viene spesa in una procedura lunga e, sul piano individuale, improduttiva.

4.2. Considerazioni sulla procedura di bilancio brasiliana

4.2.1. L'assenza di una Legge complementare sul bilancio

Attualmente, il Piano pluriennale viene a rimorchio della LDO e della Legge di bilancio. La mancanza, dal 1988, di una Legge complementare, prevista dall'art. 165, § 9 della Costituzione, ha creato un vuoto giuridico. Ciò accade nonostante l'esistenza di una struttura del bilancio nuova e il perdurare di norme vigenti in materia, il che renderebbe teoricamente prioritaria l'approvazione della Legge complementare.

La Legge n. 4320/1964 definisce "norme generali di diritto finanziario per l'elaborazione e il controllo dei bilanci previsionali e consuntivi dell'Unione, degli Stati, dei Municipi e del Distretto federale". Con la Costituzione federale del 1988 ha preso corpo un assetto del bilancio che includeva il mantenimento in vigore della Legge n. 4320/64 (tuttora vigente), senza che fosse elaborata una nuova norma regolatrice della procedura di bilancio.

La Costituzione, all'art. 165, § 9, statuisce:

"Art. 165

.....
§ 9° Spetta alla Legge complementare:

I - regolare l'esercizio finanziario, la vigenza, i termini, l'elaborazione e l'organizzazione del Piano pluriennale, della Legge d'indirizzo di bilancio e della Legge di bilancio annuale;

II - dettare le norme di gestione finanziaria e patrimoniale dell'amministrazione diretta e indiretta, nonché le condizioni per l'istituzione e il funzionamento dei fondi"

Detta Legge complementare non è stata ancora esaminata dal Congresso nazionale, benché iniziative in tal senso fossero state prese già diversi anni fa. Già nel 1993, SANCHES²⁴ (1993) poneva in luce i guasti sin da allora evidenti, a motivo dell'assenza della Legge complementare di cui all'art. 165:

"Occorre riconoscere, nel frattempo, che le difficoltà legate alla formulazione del Piano pluriennale derivano in gran parte dal mancato varo della Legge complementare cui si riferisce l'art. 165, § 9° della Costituzione. Senza tale legge non esiste un riferimento sicuro quanto alla struttura, al contenuto e al livello di dettaglio di quel testo giuridico, né tantomeno un'adeguata definizione di ciò che vada inteso per "programmi di durata continuativa" e per "spese derivanti dalle spese in conto capitale", che il testo costituzionale menziona quali contenuti propri al Piano pluriennale."

Più di dieci anni or sono, viene sottoposto al Congresso un progetto di Legge complementare, il [PLP-135/1996](#), che tenta (o tentava, poiché ormai non è più tanto aggiornato) di definire norme generali di diritto finanziario e di disciplinare la procedura di bilancio. La ripresa dell'esame di una norma volta a tale scopo, e la sua approvazione, dovrebbero costituire una priorità per il Parlamento brasiliano.

L'elaborazione del Piano pluriennale continua così, anno dopo anno, a subire modifiche, e addirittura miglioramenti, senza una base giuridica regolatrice. In tal modo, per mancanza di una definizione della finalità del Piano pluriennale, e dei necessari interventi sul piano della interpretazione costituzionale per chiarire ciò che esso dovrebbe effettivamente essere, il PPA è adoperato più come veicolo di propaganda dell'azione governativa che come strumento di pianificazione a medio termine.

4.2.2. LDO a tutto campo

A sua volta, la Legge d'indirizzo del bilancio viene assumendo parte delle attribuzioni che spetterebbero alla Legge complementare prevista dall'art. 165, §9 della Costituzione. Essendo la LDO una legge annuale, le norme in essa contenute e potenzialmente in grado di rimpiazzare la Legge complementare non possiedono stabilità giuridica, giacché possono figurare in un esercizio e scomparire in quello successivo. Su questa linea, SANTA HELENA²⁵ afferma (2003):

²⁴ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo070.pdf>

²⁵ Fonte: sito della Câmara dos Deputados - <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo060.pdf>

“Nella Lex Legum del 1988, il costituente non attribuì espressamente a nessun atto giuridico la potestà di disciplinare le questioni relative all’esecuzione in bilancio degli stanziamenti figuranti nella legge annuale. Alla Legge complementare prevista nell’art. 165, § 9° furono demandati l’esercizio finanziario, la vigenza, i termini, l’elaborazione e l’organizzazione del Piano pluriennale, della Legge d’indirizzo del bilancio e della Legge di bilancio annuale, nonché la determinazione delle norme di gestione finanziaria e patrimoniale dell’amministrazione diretta e indiretta e le condizioni d’istituzione e funzionamento dei fondi. Tanto meno la LDO fu predisposta per disciplinare l’esecuzione di bilancio o quella finanziaria. Il fatto che tutte le LDO contengano dispositivi in ordine all’esecuzione, e la pacifica accettazione della cosa da parte dell’amministrazione, derivano appunto da tale vuoto costituzionale.”

Si noti che la Costituzione brasiliana assegna alla LDO solo le seguenti attribuzioni:

“Art. 165. (...)

§ 2° La Legge d’indirizzo del bilancio contiene le finalità e le priorità dell’amministrazione pubblica federale, incluse le spese in conto capitale per l’esercizio finanziario successivo, indirizza l’elaborazione della Legge di bilancio annuale, determina le modifiche alla legislazione tributaria e definisce la politica attuativa delle agenzie finanziarie ufficiali di promozione.”

Constatiamo quindi che la LDO finisce per svolgere una duplice funzione: legge d’indirizzo per il bilancio e legge ordinatrice del bilancio stesso, occupando così lo spazio lasciato vacante dall’inerzia dei poteri legislativo ed esecutivo. Stante il fatto che la LDO è una norma annuale, disposizioni quali le restrizioni all’esecuzione di spese come i trasferimenti di risorse dal bilancio ad enti privati devono essere regolamentate ogni anno.

Ogni anno, la LDO travalica i propri fini costituzionali. Secondo la Costituzione, la LDO contiene “le finalità e le priorità”, indirizza la legge di bilancio, determina la legislazione tributaria e la “politica attuativa delle agenzie finanziarie ufficiali di promozione”. Intanto, sotto la rubrica “indirizzi della legge di bilancio” viene collocata tutta una serie di norme, con buona pace dell’ordinamento giuridico vigente.

La LDO per il 2008, ad esempio, approvata dal Congresso l’11 luglio 2007, emana norme destinate a disposizioni provvisorie (artt. 63 e 98), stabilisce restrizioni alla presentazione dei progetti di legge e disposizioni provvisorie esulanti dalla legge di bilancio (art. 87) e definisce altresì svariate attribuzioni della Corte dei Conti dell’Unione (artt. 101-105).

La LDO deborda e arriva all’eccesso quando, ad esempio, all’art. 107, paragrafo unico, determina che, per quanto riguarda l’accesso ai sistemi d’informazione del Governo,

“Gli enti senza fini di lucro, abilitati in base a requisiti stabiliti dagli organi responsabili, possono essere autorizzati a consultare i sistemi e i registri di cui al presente articolo.”

Il che è ovvio, giacché non solo gli enti senza fini di lucro, ma qualsiasi ente risponda ai requisiti dettati dagli organi titolari e gestori del sistema (Segretariato al Gettito federale, Ministeri) può accedere ai sistemi esistenti.

Oltre a travalicare i limiti fissati dalla Costituzione, la LDO modifica leggi gerarchicamente superiori, quale la Legge sulla responsabilità fiscale (Legge complementare n. 101/2000)²⁶. Gli articoli 94 e 108, infatti, modificano definizioni contenute nella LRF, il che mette a repentaglio la vigenza di una legge che ha dato prova di efficacia nel controllo della spesa nazionale. Si consideri che la Costituzione federale ha dedicato un articolo, il 69, a stabilire che “le leggi complementari sono approvate alla maggioranza assoluta”, e non a maggioranza semplice come le leggi ordinarie. Si potrebbe quindi addirittura porre in dubbio la costituzionalità di tali disposizioni della LDO.

Il ricorso alla LDO come norma regolatrice è notato da GREGGIANIN²⁷, sempre in riferimento all’esecuzione del bilancio:

“Quanto all’esecuzione del bilancio, i tentativi di disciplinarlo e l’imposizione, nella Legge d’indirizzo del bilancio, di criteri che impediscono lo sblocco discrezionale non hanno ancora avuto successo. È necessario puntare ad un bilancio più veritiero e realistico, ridefinendo l’attuale meccanismo di contingentamento della spesa con una maggior partecipazione del potere legislativo all’accompagnamento dell’esecuzione dei programmi.”

Eppure, per quante iniziative tese a impedire il cattivo uso delle risorse pubbliche si promuovano, le “brecce giuridiche” create dalle deroghe alle leggi ne rendono arduo il controllo. Esempi di ciò sono i precetti legali che generalmente iniziano così: “È vietata la destinazione di risorse... fatte salve le risorse ...” - come agli articoli 32-34 della LDO del 2007.

²⁶ La Legge di responsabilità fiscale, LRF, o Legge complementare n. 101/2000, ha rappresentato una significativa conquista per la finanza pubblica brasiliana, soprattutto perché ha migliorato il controllo della gestione fiscale. Questa legge fa obbligo ad ogni ente della Federazione (Unione, Stati, Distretto federale e Comuni). Essa fissa inoltre criteri rigidi per la creazione di nuove spese, possibile soltanto in presenza delle corrispondenti entrate.

Essa determina altresì i limiti di spesa per il personale, controlla i trasferimenti di risorse pubbliche a enti privati, si occupa del debito pubblico, del divieto per gli amministratori di contrarre debiti al di là del proprio mandato, esige un maggior controllo e trasparenza nelle operazioni governative a tutti i livelli di competenza. Infine, contempla pene fondate sul Codice penale brasiliano per chi violi le norme stabilite.

Trattasi di una norma contenente alcune idee simili al *Chief Financial Officers Act*, de 1990, sorta di legge di responsabilità finanziaria americana, ma più ampia.

La LRF ebbe origine poco dopo il momento in cui, alla fine degli anni 90, venne alla luce un forte indebitamento degli Stati brasiliani, che costrinse il Governo federale a rinegoziare il debito di 25 Stati su 27. A seguito di quel patto, mediante la LRF si è potuto costituire un complesso di norme in grado di costringere tutta la pubblica amministrazione, dal livello federale a quello municipale, a contenere la spesa entro determinati limiti.

Cio è stato molto importante per il controllo finanziario e di bilancio brasiliano. Oltre alle determinazioni in materia di controllo fiscale, la LRF emana disposizioni sul bilancio, come l’imposizione di obiettivi fiscali per i quali non solo fissa un’esigenza di accompagnamento, ma anche regole volte al loro conseguimento, come la limitazione degli impegni e dei movimenti finanziari (art. 9), qualora gli obiettivi non siano raggiunti alla fine di ogni bimestre.

²⁷ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo280.pdf>

Tale quadro genera altresì instabilità sotto il profilo giuridico: la Legge d'indirizzo (LDO), che è una legge ordinaria e annuale, reca disposizioni che possono confliggere con la Legge n. 4320/1964, avente rango di Legge complementare, quale è stata recepita dalla Costituzione vigente.

Ne è un esempio l'art. 23 della Legge n. 4320/1964, che recita:

“Delle previsioni pluriennali

Art. 23. Le entrate e le spese in conto capitale sono oggetto di un Quadro delle risorse e dell'applicazione del capitale, approvato per decreto del Potere esecutivo e di portata come minimo triennale.”

In altri termini, mentre la Costituzione considera, all'art. 165, il PPA come un atto da formarsi mediante legge, la Legge n. 4320/64 stabilisce che la “previsione pluriennale” dev'essere approvata per decreto dall'Esecutivo. E questo articolo non è stato esplicitamente revocato.

Altro è il caso della [LDO del 2007](#), approvata dal Congresso pochi giorni prima della Legge di bilancio, cosa che ha suscitato la reazione degli organi di consulenza della Camera dei deputati e del Senato federale²⁸, che hanno cercato di dimostrare l'incostituzionalità di un'approvazione del bilancio in assenza di una Legge d'indirizzo sanzionata.

Questa situazione somiglia ad altre che si verificano in Brasile (e in Italia) quando l'interpretazione della Costituzione e delle leggi e il rispetto per la gerarchia giuridica vengono occasionalmente trascurati. Sebbene le Camere del Congresso abbiano il potere di emendare la costituzione, il suo dettato non deve essere modificato sulla spinta d'interessi contingenti. E tale potere deve essere usato soltanto in conformità alle norme dettate dai costituenti, specie per quanto attiene alla maggioranza qualificata.

4.2.3. La trasparenza nell'esecuzione del bilancio

L'iter del bilancio federale brasiliano può essere seguito attraverso svariati siti Internet, il che rende il sistema relativamente trasparente. I dati forniti dal Governo, in parte ottenuti grazie all'azione del potere legislativo nell'intento di migliorare il controllo della spesa pubblica, sono ben presentati, ed è possibile verificare in tempo reale l'esecuzione del bilancio dell'Unione.

Questo sistema offre risorse tali da consentire al cittadino, agli enti ed associazioni, alla stampa e ai *media* in generale, di controllare non solo l'azione del Governo ma anche quella dei parlamentari. Attraverso Internet si possono insomma localizzare tutte le iniziative di un deputato o un senatore ai fini della formazione del bilancio, vuoi sotto forma di emendamenti, vuoi di interventi registrati nei [resoconti stenografici](#) (e, alla Camera, in formato [audio](#)) in ogni seduta dell'Assemblea o di una qualsiasi Commissione²⁹.

²⁸ Cfr.:

<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/Artigos2006.html/ntc092006.pdf>

²⁹ Alcuni link utili ai fini del controllo del bilancio:

4.2.4. Gli emendamenti parlamentari

Gli emendamenti parlamentari al bilancio (come pure alle altre norme collegate quali la Legge d'indirizzo del bilancio, il Piano pluriennale, i crediti supplementari) possiedono alcune particolarità degne di nota. Una di esse riguarda gli emendamenti individuali che i parlamentari possono presentare al progetto di legge di bilancio annuale, a ciascuno di loro spettando un tetto in termini di numero ed importo degli emendamenti, che è la Commissione mista di Bilancio a stabilire.

Per il 2007, il numero è stato pari a 25 emendamenti a testa per un importo massimo di sei milioni di *reais* (circa 2,3 milioni di euro). Vale a dire che, solo con gli emendamenti individuali, il bilancio è stato incrementato o modificato per un ammontare di circa 3.5 miliardi di *reais* (o 1,37 miliardi di euro).

Tali risorse sono destinate a varie azioni nei settori della salute, dell'istruzione, dello sport, della cultura ecc., cioè a qualsiasi settore figurato nel progetto trasmesso dall'Esecutivo, pur con certe restrizioni imposte dalla Risoluzione n. 1/2006-CN e dal Parere preliminare. In genere si tratta di spese locali tese a soddisfare richieste di regioni o città cui il parlamentare consideri importante provvedere.

Seppur legittimi, tali emendamenti provocano distorsioni nella pianificazione governativa. Il progetto realizzato dal Governo finisce per essere infarcito di azioni puntuali suggerite dai parlamentari, che si sommano al numero, anch'esso grande, di azioni del progetto originario. In parte, sono proprio la trasparenza e il grado di dettaglio del progetto trasmesso dal Governo a favorire l'aggiunta di nuove azioni del genere.

Similmente, gli emendamenti collettivi delle *bancadas*³⁰ creano difficoltà al progetto del Governo, poiché anch'essi deformano la programmazione iniziale. Gli organi governativi, all'inizio, trasmettono una proposta in cui per ogni ministero è previsto un insieme di attività che ne costituisce il programma annuale. I tagli e gli incrementi apportati dalle Camere portano ad un bilancio distorto rispetto all'intento iniziale del Governo.

A ciò si aggiungono distorsioni come l'emendamento istituito dall'attuale [Regolamento della CMO](#) (Commissione mista di Bilancio) il quale, all'art. 47, §1°, II, stabilisce che:

<http://www.planejamento.gov.br/> ,
<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/> ,
https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inici_al.asp ,
<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil> ,
<http://www.portaldatransparencia.gov.br/> ,
<http://www.contasabertas.com.br> .

³⁰ Chiamasi *bancada* la formazione parlamentare costituita da tutti i rappresentanti di un singolo Stato dell'Unione.

“II - per le Bancadas statali formate da più di 18 (diciotto) parlamentari, alla rappresentanza nel Senato federale spetta l’iniziativa della presentazione di 3 (tre) emendamenti di stanziamento del tipo citato nell’esordio del presente articolo”

Ciò significa in pratica che nei casi suddetti (*bancadas* di Stati dell’Unione con più di diciotto componenti, il che si applica a nove Stati), ogni senatore ha diritto a presentare, oltre ai suoi emendamenti individuali ordinari, un emendamento collettivo “individuale”, al cui importo non è prescritto alcun limite né in fase di presentazione né di recepimento.

4.2.5. Osservazioni sulla procedura di bilancio brasiliana

4.2.5.1. L’esame delle leggi di bilancio da parte delle Commissioni di merito e la fine degli emendamenti individuali o di *bancadas*³¹ di singoli Stati federali

Attualmente solo i componenti della Commissione mista di Bilancio sottopongono le leggi di bilancio a un esame effettivo. Agli altri parlamentari, di contro, non spetta che la presentazione degli emendamenti. La discussione sul bilancio dei singoli ministeri non si svolge nelle Commissioni permanenti della Camera, e di fatto non riesce nemmeno ad aver luogo. Tale discussione è sostituita dall’azione dei relatori settoriali della CMO - e, alla fine, del relatore generale - volta a ripartire le risorse disponibili tra le rubriche o gli emendamenti collettivi esistenti, visto che gli emendamenti individuali hanno già l’approvazione garantita *ex ante*.

Stante questo quadro, e prendendo spunto anche dal sistema italiano, si formulano di seguito alcuni commenti a titolo di contributo al dibattito su una maggior partecipazione delle Commissioni permanenti alla discussione del bilancio e, di conseguenza, una maggior trasparenza dell’intera procedura:

a) a fronte dei problemi provocati dagli emendamenti individuali o delle *bancadas*, un’alternativa consisterebbe nel fare in modo che l’esame dei progetti di leggi di bilancio fosse effettuato in primo luogo dalle Commissioni di merito, e fossero ammessi soltanto emendamenti delle Commissioni;

b) le Commissioni riceverebbero i suggerimenti dei parlamentari, proporrebbero gli emendamenti, approvarebbero una relazione che sarebbe trasmessa alla Commissione mista di Bilancio, la quale procederebbe a consolidare l’insieme degli emendamenti;

c) gli emendamenti di Commissione avrebbero per oggetto azioni compatibili con gli ambiti di competenza previsti dai regolamenti delle Camere del Congresso, e potrebbero avere unicamente una portata nazionale o regionale, non perseguendo quindi obiettivi locali o puntuali - e ciò in modo esplicito, evitando qualsiasi deroga;

³¹ Cfr. nota 30.

d) i termini per la stesura degli emendamenti e delle relazioni di Commissione sarebbero fissati mediante regolamento onde evitare ritardi nella procedura;

e) gli interventi del Parlamento sul progetto di legge di bilancio sarebbero tesi al perseguimento delle mete e degli obiettivi previsti nei progetti del Governo, alla redistribuzione delle risorse entro gli ambiti di competenza delle Commissioni e alla definizione delle politiche di azione governativa;

f) la discussione della procedura di bilancio settore per settore sarebbe più democratica, non essendo più confinata in una sola Commissione - la Commissione mista di Bilancio - e si svolgerebbe in un contesto più idoneo, ovvero le Commissioni tematiche preposte;

g) la Costituzione federale, pur affidando alla Commissione mista di Bilancio l'esame e la ricezione degli emendamenti relativi ai progetti di legge di bilancio, non elimina l'esame da parte della Commissione di merito. Tant'è che il Regolamento comune, Risoluzione n. 1/1970-CN e successive modifiche, all'art. 90 prevede già la partecipazione delle Commissioni tematiche:

“Art. 90. Il progetto di legge di bilancio è esaminato da una Commissione mista che si avvale della collaborazione delle Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato federale.

.....
§ 3o *La partecipazione delle Commissioni permanenti all'esame della materia di bilancio si conforma alle seguenti norme:*

a) le Commissioni permanenti interessate devono, una volta costituita la Commissione mista, richiedere al Presidente della medesima che sia loro rimesso il testo del progetto di legge di bilancio;

b) la Commissione mista, nel trasmettere il progetto alla Commissione richiedente, stabilisce i termini e le norme cui quest'ultima deve attenersi nell'elaborazione del parere, che deve vertere esclusivamente sulle parti attinenti alla materia di sua specifica competenza;

c) la Commissione permanente formula un parere motivato sull'allegato distribuito e predispone uno studio comparativo tra i programmi e le dotazioni proposti e il rendiconto dell'esercizio precedente nonché, onniquilvolta possibile, l'esecuzione della Legge di bilancio in vigore;

d) il parere della Commissione permanente è trasmesso dal Presidente della Commissione mista al relatore corrispondente, affinché gli sia di ausilio nello studio della materia;

e) il parere del relatore della Commissione mista deve fare esplicito riferimento al punto di vista esposto dalla Commissione permanente;

f) per deliberazione della maggioranza dei loro componenti, le Commissioni permanenti del Senato e della Camera dei deputati aventi competenza concorrente possono svolgere riunioni congiunte sotto la direzione alternata dei rispettivi Presidenti, potendo altresì addivenire alla presentazione di un parere unico; e

g) i pareri delle Commissioni permanenti che comportino la presentazione di emendamenti devono essere trasmessi alla Commissione mista entro il termine fissato nella Risoluzione n. 1/2001-CN.21

§ 4o *Le deliberazioni della Commissione mista sono avviate dai rappresentanti della Camera dei deputati, fermo restando che il voto*

contrario della maggioranza dei rappresentanti di una delle due Camere comporta la reiezione del testo in esame.

§ 50 Nell'elezione del Presidente e del Vicepresidente della Commissione, non si applicano le disposizioni di cui al § 4o."

h) intanto, ciò che si constata oggi è che il lavoro delle Commissioni di merito rispetto alla Legge di bilancio consiste unicamente nel preparare gli emendamenti al bilancio di ciascuna di esse, rimanendo però, in realtà, escluse dal processo. La Commissione di merito, che durante la sessione legislativa discute a più riprese le azioni governative, evidenziando la scarsità delle risorse stanziare o esigendo il riorientamento o la ridefinizione di politiche pubbliche, sempre in stretto contatto con gli enti o gli organi preposti all'ambito di sua competenza, durante l'iter della legge di bilancio vede il suo ruolo ridursi ad un esiguo numero di emendamenti;

i) nel corso della procedura attuale il relatore di settore, che è un componente della Commissione mista di Bilancio, non si riunisce, salvo eccezioni, con la Commissione di merito, né con i suoi componenti, né richiede alla Commissione una qualsiasi relazione sul progetto di bilancio, né svolge audizioni pubbliche; solo di rado incontra rappresentanti di alcuni enti od organi preposti al settore in esame. D'altro canto, è esposto a pressioni individuali o di gruppi di parlamentari che vogliono più fondi per i loro Stati, o alla pressione dei gruppi meglio organizzati della società in generale, che possono condizionarlo e interferire nel processo decisionale;

j) nonostante il suo personale impegno e le sue capacità individuali, spesso il relatore di settore attribuisce risorse a determinati programmi o azioni senza possedere la legittimità propria di una Commissione di merito;

l) quindi, una volta stabilito di quali risorse dispone, il relatore di settore le distribuisce senza attenersi a criteri omogenei rispetto a quelli degli altri relatori. È come se un "non addetto ai lavori" decidesse su qualcosa che spetterebbe di diritto agli "addetti ai lavori", assumendo un compito che finisce per essere naturalmente soggetto all'arbitrio;

m) nell'attuale procedura di bilancio, gli emendamenti individuali e della Commissione di merito sono, in linea di principio, approvati. L'importo globale di quelli individuali è già definito in anticipo, all'atto dell'approvazione del Parere preliminare, e la loro approvazione assicurata, purché siano conformi ai requisiti prescritti. Anche gli emendamenti collettivi delle Commissioni tematiche vengono così approvati, l'unico parametro che il relatore di settore deve esaminare essendo l'importo finale da stabilirsi;

n) Infine, per quanto attiene agli emendamenti delle *bancadas* degli Stati, sta al relatore distribuire le scarse risorse disponibili in modo da soddisfare le rivendicazioni. In genere, l'incertezza riguarda l'importo che il relatore prenderà in considerazione per gli emendamenti, giacché questi, salvo in caso di errori tecnici, sono approvati. In realtà, però, sono "approvati" in funzione dell'importo assegnato a ciascun emendamento, poiché il relatore di settore può destinare trecentomila *reais* a un emendamento il cui autore aveva chiesto venti milioni di *reais*. Il relatore "accontenta" l'autore con l'approvazione formale

dell'emendamento ma, in certo qual modo, "boccia" l'emendamento se gli attribuisce un importo insignificante;

o) con la "bocciatura" consistente nell'iscrizione di un importo ridotto, quanto meno l'autore si vede schiudere dinanzi uno spiraglio verso il bilancio successivo³²;

p) Successivamente a questa fase, con gli importi degli stanziamenti già definiti, il relatore generale ha ancora la possibilità di rimaneggiarli. Ciò fa sì che l'esame e la votazione delle relazioni di settore non presentino grosse difficoltà. Di regola, le relazioni di settore sono esaminate e approvate per mero adempimento formale presso la Commissione mista di Bilancio. Tale esame passa quindi praticamente inosservato nel corso dell'iter, essendo l'attenzione concentrata sull'esame da parte del relatore generale che opererà le modifiche finali e che dispone attualmente di ulteriori risorse per migliorare gli emendamenti collettivi;

q) mediante l'esame in sede di Commissione di merito e la giudiziosa distribuzione dei fondi, qualora ve ne siano, per la dotazione degli emendamenti, ogni Commissione può gestire tali risorse a beneficio dei programmi che ritenga più rilevanti, e affinare così la legge di bilancio.

4.2.5.2. I conflitti generati dagli emendamenti parlamentari

In Brasile, ogni anno l'Esecutivo trasmette il progetto di Legge di bilancio corredato dalla previsione di un determinato ammontare del gettito (con la spesa complessiva corrispondente). Essendo ormai tradizionale l'approvazione di un determinato numero di emendamenti parlamentari, occorre reperire delle entrate per poter approvare i nuovi emendamenti.

In genere, nelle proiezioni di gettito il progetto del bilancio è conservatore, il che lascia un margine per qualche incremento durante l'iter parlamentare. Le entrate che si vengono a creare durante l'iter del bilancio nel Congresso nazionale hanno origine da proiezioni più aggiornate della crescita del prodotto interno lordo (PIL), dall'esame delle cifre presentate dal Governo in relazione a vari parametri, quali modifiche della legislazione tributaria, dalla rivalutazione delle entrate provenienti dalle fonti principali ecc.

Alle risorse "nuove", si sommano importi provenienti dalla cancellazione di rubriche del progetto di Legge di bilancio, e segnatamente di investimenti rientranti nell'insieme delle spese non obbligatorie, dunque passibili di tagli.

Il livello di tali decurtazioni, a sua volta, è definito mediante un parere preliminare approvato in sede di Commissione mista di Bilancio. Questo parere definisce "i parametri e i criteri cui, ai sensi dell'art. 51 della Risoluzione

³² Secondo SANCHES [201], gli "spiragli del bilancio" sono un'espressione del gergo di bilancio impiegata per designare stanziamenti dotati di importi simbolici a fronte dei costi di attivazione, e si fonderebbero sull'ipotesi che, una volta inclusi nel bilancio, ne diverrà possibile l'esecuzione se successivamente saranno maggiorati.

n.1/2006/CN, il relatore generale e i relatori di settore dovranno attenersi nella presentazione degli emendamenti e nella stesura della Relazione sul progetto”.

Per il 2007³³, ad esempio, al punto 24 del parere preliminare si è stabilito che le relazioni di settore avrebbero potuto contare sul 20% degli investimenti previsti nel progetto di bilancio delle imprese statali per accogliere gli emendamenti nel Bilancio degli investimenti.

La rivalutazione delle entrate è compito di un Comitato di supporto al relatore generale per il bilancio. Per il bilancio del 2007, il Comitato ha individuato circa 9 miliardi di *reais* a titolo d’incremento netto delle risorse³⁴.

Accade, però, che l’aumento proposto dal Congresso sia di regola compensato dal Governo durante la sua esecuzione, vuoi mediante un decreto di contingentamento, vuoi non eseguendo la parte discrezionale del bilancio.

Una volta da lui sanzionata la Legge di bilancio, il Presidente della Repubblica, fondandosi sulla Legge di responsabilità fiscale – Legge complementare n. 101/2000 (artt. 8, 9 e 13) - e sulla Legge d’indirizzo del bilancio in vigore al momento, emana un decreto che fissa dei limiti per l’esecuzione del bilancio d’esercizio, o il suo contingentamento. Nel 2007, è stato emanato il [Decreto n. 6.046 del 22 febbraio 2007](#)³⁵.

Con la pubblicazione della Legge di responsabilità fiscale, il potere esecutivo (federale, statale e comunale) si è dotato di uno strumento di assestamento che, combinato con le regole della Legge d’indirizzo del bilancio, consente il contingentamento non solo in caso di squilibrio fra entrate e spese, ma anche per conseguire gli obiettivi di avanzo primario prestabiliti.

Ad ogni iter di bilancio, in Brasile si tenta di ottenere deroghe alla Legge d’indirizzo del bilancio, in modo che determinate rubriche non obbligatorie non siano contingentate. Ciò avviene entro i limiti imposti per mezzo della definizione dell’avanzo primario.

Il fatto è che grazie al “decreto presidenziale di contingentamento” e al mancato sblocco di risorse per opere e servizi, la definizione dell’esecuzione di bilancio delle spese discrezionali già iscritte nel bilancio stesso, come pure lo sblocco delle risorse per gli emendamenti parlamentari, spettano esclusivamente al Governo. E, come è lecito aspettarsi, la gestione degli emendamenti da accogliere durante l’esercizio genera conflitti politici.

³³ Parere preliminare sul bilancio del 2007:

http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/index.html/parpre/parpre_approv

³⁴ La relazione del Comitato è consultabile nel sito della *Câmara dos Deputados*:

http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/index.html/Commites/rel_com_aval_r_eceita.pdf

³⁵ Secondo SANCHES (2004) il contingentamento, chiamato anche “blocco del bilancio” e “risorse da programmare”, “costituisce uno dei procedimenti cui l’Amministrazione – fondandosi sul proprio potere normativo – ricorre per assicurare il pareggio del bilancio”. Il potere esecutivo limita così l’effettuazione della spesa di bilancio per evitare che le uscite superino il gettito previsto. Da parte sua, il potere legislativo è arrivato, nel periodo tra il 1989 e il 1996, a respingere l’inclusione nella Legge di bilancio del dispositivo che avrebbe consentito all’esecutivo di contingentare la spesa.

Il diverso trattamento riservato all'esecuzione di bilancio degli emendamenti parlamentari non è stato l'unico problema nei rapporti fra l'Esecutivo e il Parlamento. Recentemente, una Commissione mista parlamentare d'inchiesta, denominata "CPMI delle Poste", ha accertato l'esistenza di uno schema per il versamento di somme di denaro a un gruppo di parlamentari in cambio dal voto favorevole a progetti del governo³⁶.

La gravità di tali circostanze (esecuzione di emendamenti e possibilità che i voti fossero comprati) ha fatto sì che il Congresso nazionale adottasse mediante la LDO, a partire dal 2006, una regola la quale raccomanda che l'elaborazione e l'esecuzione del bilancio non influiscano sulla votazione dei progetti in sede di Congresso³⁷.

Anche la LDO per il 2008 contempla tale regola all'art. 108:

“Art. 108. L'elaborazione e l'esecuzione della Legge di bilancio per il 2008 e dei suoi crediti addizionali obbediranno ai principi costituzionali della legalità, impersonalità, moralità, pubblicità ed efficienza della Pubblica Amministrazione; non potranno essere utilizzate per influire sulla valutazione di proposte di legge in discussione nel Congresso nazionale.”

Oltre ad essere bizzarro, l'articolo testé citato è meramente simbolico poiché, non contemplando nessuna sanzione, è privo di efficacia giuridica. Serve, forse, come messa in guardia con riferimento ai fatti recenti. Esigere l'osservanza di principi in una norma come la LDO significa attribuirle un valore che, come legge d'indirizzo di un'altra legge, essa non possiede. Ad ogni modo, essa costituisce la materializzazione del problema - tuttora irrisolto - che esiste nei rapporti fra Esecutivo e Parlamento.

Il sistema attuale ha dimostrato, come si può vedere, che il Congresso nazionale è, in parte, ostaggio delle azioni dell'Esecutivo. Ciò non significa che la soluzione risiederebbe nell'obbligatorietà dell'esecuzione degli emendamenti da parte del Governo, poiché non è credibile che il Governo debba eseguire tutti gli emendamenti parlamentari, facendo a meno dell'esame delle caratteristiche di ciascuno di essi, tra cui la loro priorità rispetto ai piani governativi. In sostanza, un Paese che è alle prese con il pagamento di un debito ingente non può spendere senza prima analizzare.

Siccome l'approvazione di tutti gli emendamenti ha luogo, in realtà, meccanicamente, molti possono anche non essere conformi alla programmazione del Governo, oppure ineseguibili³⁸.

³⁶ Vedasi <http://www.Senato.gov.br/sf/atividade/Comissoes/CPI/RelatoreioFinalCorreios.asp>

³⁷ LDO per il 2007, art. 79: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-006/2006/Lei/L11439.htm

³⁸ Esempi di emendamenti impossibili si sono avuti nel 2007, quando un emendamento chiedeva la costruzione di una centrale nucleare con appena 50.000,00 reais (ovvero circa 19.000 euro), o la costruzione di un sommergibile pure con R\$ 50.000,00. Per maggiori ragguagli, gli emendamenti al bilancio di spesa per il 2007 si possono consultare ai seguenti indirizzi elettronici:

<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2007/emendamenti/index.html> o direttamente in

<http://www.camara.gov.br/internet/Commissao/index/mista/orca/orcamento/OR2007/EmendamentiApr esentadas/PesquisaEmendamenti.asp>

4.2.5.3. L'uso improprio della Legge d'indirizzo del bilancio

Come si è visto al punto 4.2.2, è ormai assodato che la LDO tende a non esser più soltanto una legge che fornisce *indirizzi* per l'*elaborazione* della legge di bilancio. Ciò si verifica anno dopo anno per svariati motivi.

Uno di essi sembrerebbe consistere nell'inesistenza della Legge complementare prevista dall'art. 165, paragrafo 9° della Costituzione brasiliana, legge che verterebbe specialmente sulle norme di bilancio, il PPA e la LDO.

Un'altra ragione potrebbe essere il ricorso alla LDO come meccanismo per l'approvazione delle norme a causa della sua comodità, in quanto la procedura d'esame della LDO è sommaria: laddove l'iter di un progetto di legge ordinario può durare anni, a partire dall'esame in Commissione mista di Bilancio il progetto di LDO, qualora vi sia accordo politico, è esaminato rapidamente. Il Congresso non sospende i lavori finché la LDO non sia stata approvata, il che induce il Parlamento a procedere con celerità.

Si può fare in modo che la LDO torni ad essere quale la intendevano i costituenti, a patto che sia indirizzata al suo oggetto principale, la legge di bilancio, eliminando le ridondanze e le disposizioni spurie. Si potranno così evitare i rischi di modifica irregolare di leggi già approvate, come la Legge di responsabilità fiscale.

Senz'altro l'approvazione della Legge complementare prevista dalla Costituzione (art. 165, §9°) potrà essere d'aiuto alla realizzazione di una procedura di bilancio perfezionata, purché sia il frutto di un ampio dibattito pubblico.

5. Prospettive

Il perfezionamento del sistema di bilancio di ciascun paese dipende da parametri specifici e variabili a seconda dei casi. Il sistema politico, l'ordinamento giuridico, il livello di sviluppo, la taglia dell'economia, il modello di controllo della finanza pubblica ecc. possono determinare l'impossibilità di un modello ideale per più di un paese, o di un modello ideale *tout court*. Di comune ad ogni procedura di bilancio ci saranno sempre il controllo del debito pubblico, la gestione di risorse scarse e una burocrazia costosa e politicamente potente.

Va tenuto presente che per far evolvere qualsiasi procedura o sistema di bilancio, bisogna partire dal principio che esiste una burocrazia dotata di un grande potere politico, una parte considerevole della quale non è disposta a collaborare o a impegnarsi in un qualunque tipo di evoluzione del bilancio e del controllo della finanza pubblica, poiché ciò potrebbe andare a suo danno. Parametri quali l'efficienza della pubblica amministrazione, pur essendo complessi da porre in atto, possono essere presi in considerazione ai fini di questa evoluzione.

PETREI (1997:223-224) si sofferma sul modello seguito da alcuni paesi sviluppati:

“La maggioranza di quei paesi [sviluppati] punta a definire degli indicatori di gestione abbinati a un bilancio per programmi. Gli Stati Uniti, partendo da una solida base giuridica, puntano a obiettivi ben precisi scaglionati nel tempo; la Svezia ha fatto ampio uso di tali indicatori, che accompagnano la preparazione del bilancio, ed ha in corso un programma di studi di efficienza. La gestione dei bilanci è venuta modificandosi in ciascun paese; si è gradatamente passati da un bilancio di risorse a un bilancio di risultati. Australia e Nuova Zelanda hanno dato particolare importanza allo sviluppo di capacità gestionali e all’uso flessibile delle risorse in combinazione con incentivi per i responsabili dei programmi, creando condizioni favorevoli all’uso adeguato delle risorse e alla promozione delle riforme.

L’approccio consistente nell’includere proiezioni di spesa dettagliate per programmi presenta il vantaggio di fornire delle basi stabili alla discussione sugli esercizi a venire, esimendo il governo dal dover ridiscutere questioni già esaminate in precedenti esercizi. Tale sistema sembra favorire un’impostazione incrementale, come pare accada in alcuni paesi, dove si hanno piccole aggiunte a molti programmi, non sempre esistendo basi molto solide per porre in questione la mancanza di legittimità delle maggiorazioni. Può darsi che il cosiddetto dividendo di efficienza sia una risposta parziale al problema. Le proiezioni non evitano di per sé l’incremento delle spese, ma offrono ai membri del governo un’informazione più chiara per analizzare i cambiamenti.”.

I paesi si stanno orientando nel senso della promozione di un bilancio più rivolto alla pianificazione, abbandonando il tradizionale modello di un bilancio che si limita a rivedere i valori dell’esercizio precedente con l’aggiunta di una data percentuale in funzione di qualche parametro - l’inflazione, il PIL ecc.-; si va verso un modello in cui il bilancio è utilizzato come un effettivo strumento di attuazione dei programmi di governo e di loro gestione. In tal modo il bilancio comincia ad essere elaborato a partire dalle necessità esistenti e le erogazioni sono proiettate su più esercizi, tenendo conto di obiettivi misurabili, dell’efficienza delle spese corrispondenti e dei loro rispettivi metodi di controllo.

6. Riferimenti bibliografici

- 1- Camera dei deputati, Dipartimento Bilancio e Politica Economica, Servizio Studi, Roma, Italia. **Strumenti e procedure di finanza pubblica**, n. 46, 13 febbraio 2007.
- 2- Camera dei deputati, Roma, Italia. **Considerazioni in tema di riforma delle procedure di bilancio**, Riunione della Giunta del Regolamento di martedì 27 febbraio 2007.
- 3- PETREI, Humberto. **Presupuesto y control** – Pautas de reforma para América Latina. Washington, DC, EUA: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- 4- SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**. 2ª ed. Brasília: OMS, 2004.
- 5- _____, Osvaldo Maldonado. **O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação à Luz da Constituição de 1988**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

- 6- D'ALESSIO, Lidia. **Il Budget nel Sistema di Bilancio dello Stato**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2002.
- 7- VEGAS, Giuseppe, DA EMPOLI, Domenico, DE IOANNA, Paolo. **Il Bilancio dello Stato – La Finanza pubblica tra Governo e Parlamento**. 4ª ed. Milano: Il Sole 24 Ore, 2005.
- 8- SANTA HELENA, Eber Zoehler. **Caudas, Rabilongos e o Princípio da Pureza ou Exclusividade da Lei Orçamentária**. Sítio da Câmara dos Deputados, Brasília: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo060.pdf>
- 9- GREGGIANIN, Eugênio. **Processo de Apreciação Orçamentária no Congresso Nacional – Subsídios para a reforma orçamentária**. Sítio da Câmara dos Deputados, Brasília: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo280.pdf>
- 10- BUSCEMA, Salvatore. **Il Bilancio dello Stato - delle Regioni - dei Comuni - delle Province - degli Enti Pubblici istituzionali**. Milano: Ed. Giuffrè, 1966.
- 11- LUPO, Nicola. **Costituzione e Bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento**. Roma: Luiss University Press, 2007.
- 12- RIBEIRO, Romiro, GONDIM, Fábio. Nota Técnica Conjunta n. 09/2006: **Apreciação da Lei Orçamentária para 2007 na Ausência da LDO/2007**. Sítio da Câmara dos Deputados, Brasília: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigos2006.html/ntc092006.pdf>