

Relazioni

Definizione e Ruolo dell'analisi di fattibilità delle leggi. Metodi, Tecniche e Strumenti per l'attuazione dell'analisi di fattibilità delle leggi.

Antonio Brancasi

Ordinario di Diritto Pubblico dell'Economia, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Siena.

DIFFERENZE TRA COPERTURA FINANZIARIA E ANALISI DI FATTIBILITÀ DELLE LEGGI

Innanzitutto, che copertura e fattibilità siano cose distinte dovrebbe risultare chiaro dai differenti fenomeni che i due tipi di valutazioni prendono in considerazione.

- Per poter parlare di fattibilità in termini quantitativamente apprezzabili bisogna fare riferimento ai fattori produttivi il cui impiego è necessario per dare piena attuazione alla legge.
- La copertura considera invece il dato finanziario che è uno soltanto dei fattori produttivi.
- Le due problematiche coesistono allorché l'attuazione della legge richieda l'impiego di risorse finanziarie. Si tratta allora di capire quali siano, in questi casi, i rapporti tra le due problematiche.
- Un interrogativo del genere richiede alcuni chiarimenti sia sulla problematica della fattibilità che, principalmente, su quella della copertura.

Quanto al versante della fattibilità, l'attuazione di una legge richiede l'impiego di risorse finanziarie sia per effettuare erogazioni ad altri soggetti sia per acquisire fattori produttivi mancanti. Si tratta di due diverse ipotesi: nella prima la spesa costituisce modo di estrinsecazione dell'attività finale, nella seconda la spesa è invece meramente strumentale allo svolgimento dell'attività finale.

Quanto all'obbligo della copertura, esso serve a regolare i rapporti tra i due tipi di atti (il bilancio e le altre leggi) e tra i due diversi processi decisionali di cui tali atti sono espressione.

- Sotto questo profilo l'obbligo della copertura fa sistema con i vincoli che l'art. 81 c. 3 pone al bilancio: questo non può modificare le altre leggi e ciò significa che lo spazio decisionale occupabile dal bilancio dipende in definitiva dal contenuto delle altre leggi (l'iscrizione in bilancio di una spesa è tanto più doverosa quanto più puntuale è la disciplina degli aspetti finanziari contenuta nelle altre leggi).
 - Il congiunto operare dei due commi comporta che la copertura deve essere indicata soltanto da quelle leggi che rendono doverosa l'iscrizione in bilancio di una spesa: le altre leggi non abbisognano di copertura perché la disciplina degli aspetti finanziari in tal caso è definita dal bilancio che non è sottoposto all'obbligo della copertura (perché è già intrinsecamente coperto e lo è perché il suo processo decisionale è di per sé orientato a valutare i problemi di equilibrio complessivo).
 - Ora, le leggi che rendono doverosa l'iscrizione in bilancio di una spesa, e che quindi sono sottoposte all'obbligo della copertura, possono essere di due tipi: quelle che disciplinano l'attività in maniera talmente puntuale da rendere meramente consequenziale l'entità di spesa complessiva (leggi che pongono automatismi di spesa: il caso delle leggi che riconoscono ad altri soggetti il diritto ad ottenere prestazioni finanziarie da parte dell'amministrazione); quelle che predeterminano direttamente l'entità della spesa e che in tal modo quantificano l'attività quantificando la spesa (leggi che pongono tetti di spesa).
- Tornando al problema che ci interessa si può affermare che ciascuna delle due problematiche considera la spesa in maniera differente.

- Per la problematica della fattibilità, la spesa è attività finale o strumentale.

Per la problematica della copertura, la spesa è predeterminata nella quantità oppure è una mera risultante della disciplina dell'attività.

- La combinazione di queste caratteristiche dà luogo a quattro diverse ipotesi. Nel ricostruire i rapporti che intercorrono tra le due problematiche, là dove esse coesistono, diventa però decisivo l'ordine di idee della copertura finanziaria, e cioè la distinzione tra automatismi di spesa e tetti di spesa.

Nel caso di tetti di spesa tra la problematica della fattibilità e la problematica della copertura vi è un rapporto di successione della seconda nei confronti della prima. Ed infatti:

- Quanto alla spesa strumentale allo svolgimento dell'attività finale, si può immaginare una sequenza di questo tipo: la valutazione di fattibilità individua la combinazione di fattori produttivi necessari ad

attuare la norma; accerta la disponibilità o meno di tali fattori; individua i fattori produttivi da acquistare e ne calcola il costo; ed infine, ultimo passaggio, viene inserita una disposizione che rende doverosa l'iscrizione in bilancio di tale somma. È a questo punto, e soltanto a questo punto, che si pone un problema di copertura, che è quindi successivo a quello della fattibilità.

- Quanto alla spesa che costituisce modo di estrinsecazione dell'attività, il discorso è sostanzialmente analogo: si intendono raggiungere determinati risultati mediante erogazioni finanziarie a favore di determinati soggetti, la valutazione di fattibilità verifica la quantità di erogazioni a tal fine necessaria e, ultimo passaggio, viene inserita, anche in questo caso, una disposizione che rende doverosa l'iscrizione in bilancio di tale somma.

- È implicito in tutto questo discorso che una legge, pur prevedendo un singolo intervento dell'amministrazione, può richiedere entrambe le valutazioni di fattibilità e la spesa può venire in rilievo sotto entrambi i profili che si diceva. È altresì implicito che la legge può quantificare distintamente i due tipi di spese oppure può operare una quantificazione complessiva.

- Merita invece segnalare che la valutazione di fattibilità deve farsi carico dei profili temporali della spesa. Infatti, a meno che operino meccanismi idonei ad assicurare continuità alla gestione (ad es. i residui di stanziamento), è necessario accertare che l'amministrazione sia in grado di impegnare la spesa entro l'esercizio; poiché le eventuali economie precluderebbero di destinare alla attuazione della legge in questione quell'ammontare di risorse che era stato giudicato necessario per la sua attuazione.

- Merita inoltre segnalare che, in entrambi i casi considerati, la problematica della copertura non soltanto è successiva, ma è anche meramente eventuale, nel senso che consegue dal modo in cui è stata risolta la problematica della fattibilità. Ed infatti un problema di copertura ricorre soltanto se è stato compiuto l'ultimo dei passaggi che si diceva, quello cioè dell'inserimento nella legge di una disposizione che quantifichi la spesa ritenuta necessaria dall'analisi di fattibilità e che ne renda doverosa l'iscrizione in bilancio.

- Il fatto è che non sempre questo ulteriore passaggio ricorre e ciò può avvenire per due ordini di motivi: perché, in ordine alla combinazione dei fattori produttivi, le soluzioni possono essere molteplici, tanto da rendere preferibile lasciare tale scelta alla discrezionalità dell'amministrazione; oppure perché i risultati da conseguire non sono determinati, in termini quantitativi, una volta per tutte e per i successivi anni. In questi casi, la decisione sull'entità della spesa è demandata al bilancio: ciò significa che tecnicamente non vi è più un problema di copertura; ma ciò significa anche che la valutazione di fattibilità non può restare circoscritta alla legge, ma deve investire anche il bilancio.

- Si può allora pervenire, sul punto, alla seguente conclusione: la valutazione di copertura è soltanto eventuale, nel senso che, oltre ad essere successiva a quella di fattibilità, presuppone che la legge abbia preso posizione, e risolto, tutti i problemi di fattibilità senza demandarne alcuno a leggi successive o al bilancio. In definitiva, non è la copertura a rendere fattibile la legge, ma è semmai il fatto che la legge sia fattibile, ossia che sia stata data soluzione ai problemi di fattibilità, a rendere necessaria la copertura. Più complesso appare ricostruire il rapporto tra la problematica della fattibilità e quella della copertura, nel caso degli automatismi di spesa.

- Preliminarmente va rilevato che anche in questo caso può ricorrere sia una spesa strumentale sia una spesa che costituisce estrinsecazione dell'attività finale. La prima ricorre allorché, ripercorrendo la sequenza precedentemente descritta, sono individuati i fattori produttivi da acquisire e, anziché calcolarne il costo ed imporre al bilancio di stanziare la relativa somma, viene imposto all'amministrazione di procedere, qualunque ne sia il costo, alla relativa acquisizione. Il secondo tipo di spesa, che è poi quello più frequente, ricorre allorché la legge, per raggiungere i risultati che intende perseguire, riconosce veri e propri diritti soggettivi ad ottenere prestazioni finanziarie dall'amministrazione. Per entrambi i tipi di spesa l'analisi di fattibilità deve farsi carico di valutare l'idoneità dei fattori produttivi da acquisire, quali puntualmente individuati dalla legge, e dei diritti riconosciuti a consentire rispettivamente lo svolgimento dell'attività o il raggiungimento dei risultati.

- Vi è poi il costo della norma, cioè la quantità di spesa che essa renderà necessaria. Questo calcolo sembrerebbe rientrare nella valutazione di fattibilità; certamente esso rientra nella valutazione di copertura, poiché per poter coprire una spesa e innanzi tutto necessario determinarne l'ammontare (la quantificazione come primo adempimento della copertura; le relazioni tecniche: questioni comunque concernenti gli automatismi di spesa). Si potrebbe conseguentemente riscontrare, tra la problematica della fattibilità e quella della copertura, un rapporto di parziale confusione, nel senso che vi sarebbe

un'area, quella delle quantificazioni finanziarie, comune ad entrambe.

A mio parere così non è. In questi casi la valutazione di fattibilità deve recedere dal terreno delle quantificazioni finanziarie, per lasciare il campo alle valutazioni di copertura. Ed infatti:

- La disposizione che crea un automatismo è di per sé fattibile, poiché rende necessario iscrivere in bilancio la spesa, nella misura necessaria, e l'amministrazione è messa in condizione di svolgere la relativa attività.
- Inoltre, se la quantificazione finanziaria attenesse alla valutazione di fattibilità, una sottostima nella quantificazione dovrebbe paralizzare l'attuazione della legge, viceversa in casi del genere è previsto che gli stanziamenti di bilancio siano adeguati alle necessità mediante variazioni adottate in via amministrativa.
- Non varrebbe neppure sostenere che la quantificazione finanziaria, pur attenendo alla copertura, opera indirettamente anche sulla fattibilità poiché condiziona la costituzionalità, e l'esistenza, della legge: ed infatti, nel caso di quantificazione sottostimata, non necessariamente ricorre incostituzionalità, poiché la copertura deve essere semplicemente attendibile e questa attendibilità va valutata in relazione al momento in cui la legge era stata adottata.
- La conclusione ultima è allora che, anche nel caso degli automatismi di spesa, la problematica della copertura segue quella della fattibilità, con la peculiarità però che questa seconda recede dal terreno delle quantificazioni finanziarie.