

MARCELLO DEGNI - FRANCESCA NUGNES

**LA LEGISLAZIONE DI SPESA
NELLA XIII LEGISLATURA: ANALISI
QUANTITATIVA, PROCEDURE DI SPESA,
MECCANISMI ALLOCATIVI**

pubblicazione internet realizzata con contributo della

COMPAGNIA
di San Paolo

Società italiana di economia pubblica

Dipartimento di economia pubblica e territoriale – Università di Pavia

La legislazione di spesa nella XIII legislatura: analisi quantitativa, procedure di spesa, meccanismi allocativi¹.

(Marcello Degni, Francesca Nugnes)

INDICE

(Versione provvisoria. Le appendici sono disponibili a richiesta)

1. Introduzione, sommario e conclusioni

2. La legislazione di spesa nella XIII legislatura: aspetti quantitativi e fonti di copertura

2.1) Introduzione

2.2) Uno sguardo di insieme

2.3) Le fonti di copertura

2.3.1) Le “altre forme” di copertura

Appendici al paragrafo 2:

Appendice 1 – Tavole di sintesi

Appendice 2 – Le leggi di conversione

Appendice 3 – La struttura dell’archivio

3) La legislazione di spesa nella XIII legislatura secondo la classificazione funzionale

3.1) Introduzione

3.2) L’articolazione funzionale

3.3) Il confronto con il bilancio

Appendici al paragrafo 3

Appendice 1 - Tavole di sintesi

Appendice 2 - La classificazione funzionale

Appendice 3 - Tavole di dettaglio

4) Il confronto tra l’attività di programmazione annuale e la legislazione di spesa

4.1) Premessa metodologica.

4.2) I vari anni della legislatura

4.2.1) l’avvio della legislatura (1996)

4.2.2) l’anno dell’ingresso nell’Unione monetaria (1997)

4.2.3) la parte centrale della legislatura: tra risanamento e sviluppo (1998, 1999 e 2000)

4.2.4) la fine della legislatura (2001)

4.3) Una valutazione di sintesi

Appendici al paragrafo 4

Appendice 1 - Le regolazioni debitorie;

Appendice 2 – La classificazione funzionale dei fondi speciali

5) Legislazione di spesa e sessione di bilancio.

5.1) L’adeguamento della legislazione vigente

5.2) I nuovi oneri recati dai provvedimenti collegati di sessione

5.3) Il nuovo contenuto normativo della legge finanziaria

¹ Il presente lavoro costituisce la versione preliminare di una ricerca elaborata dagli autori per conto della Commissione Tecnica della Spesa pubblica. Gli autori, unici responsabili per errori ed imprecisioni, ringraziano Giancarlo Salvemini, Giuseppe Pisauo e Claudio Virno per i suggerimenti e le preziose indicazioni fornite.

Appendici al paragrafo 5

Appendice 1 - Tavole di sintesi

Appendice 2 – La classificazione funzionale delle spese approvate nella sessione di bilancio.

6) Il ciclo della quantificazione degli oneri: aspetti giuridico normativi.

6.1) Premessa

6.2) Inquadramento della problematica

6.3) Una breve digressione: l'utilizzo dei fondi globali

6.4) Un primo intervento del legislatore: la legge 468/78

6.5) La riforma del sistema: un quadro generale.

6.5.1) Il ciclo della quantificazione degli oneri: i mezzi di copertura.

6.5.2) Aspetti tecnici e metodologici della quantificazione

6.5.3) Gli organi: il ruolo della Corte dei conti

6.6) Le modifiche ai regolamenti parlamentari

6.7) La riforma della legge 208/99: un quadro generale

6.7.1) La quantificazione degli oneri alla luce della 208/99

6.8) Le nuove procedure di spesa alla luce delle modifiche dei regolamenti parlamentari

6.9) Il riscontro sulle leggi di spesa della XIII legislatura e l'individuazione delle diverse metodologie di copertura.

6.10) Prime considerazioni in ordine all'efficacia dell'attuale disciplina sulla quantificazione degli oneri

7) Il ciclo della quantificazione degli oneri nella XIII legislatura: punti critici e spunti di riflessione.

BIBLIOGRAFIA

2) La legislazione di spesa nella XIII legislatura: aspetti quantitativi e fonti di copertura.

2.1. Introduzione

In questo paragrafo si esamina la legislazione di spesa della XIII legislatura (al di fuori della sessione di bilancio), nei suoi aspetti quantitativi, oneri e relativa copertura². Per lo scopo è stata utile la costruzione di un archivio contenente informazioni dettagliate e metodologiche sulla quantificazione degli oneri e sulla copertura delle leggi di spesa. Il suo costante aggiornamento durante la XIV legislatura con l'indicazione sintetica delle osservazioni espresse dai vari soggetti coinvolti nel ciclo di verifica della quantificazione degli oneri (Unità di valutazione degli atti normativi presso il Quirinale, Servizi del bilancio delle camere e Sottocomitati per i pareri delle commissioni bilancio) può essere un importante strumento per il monitoraggio costante del procedimento legislativo di spesa ai fini di un coerente rispetto del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione.

La fonte principale utilizzata in questa ricerca è costituita dai referti quadrimestrali della Corte dei Conti³. Le informazioni quantitative relative alle singole disposizioni di spesa, contenute in questi documenti, sono state classificate anche per obiettivi utilizzando il primo ed il secondo livello (divisioni e gruppi) della classificazione funzionale Cofog⁴. Dall'archivio, di cui viene data sommaria descrizione nell'appendice 3, sono stati tratti i prospetti ed i grafici commentati nei vari paragrafi.

2.2 Uno sguardo di insieme

Nella XIII legislatura a fronte di 834 leggi approvate, 468 hanno introdotto nuovi oneri. La ripartizione temporale, in base all'anno di approvazione, denota un flusso pressoché costante di circa 100 leggi di spesa all'anno, con una flessione nel 2000, in cui sono state approvate 77 leggi⁵. L'accelerazione nell'approvazione di leggi di spesa nei primi tre mesi del 2001, 41 leggi che si aggiungono ad una legge finanziaria per lo stesso anno (la legge 388 del 2000) ricca di disposizioni recanti oneri, può rappresentare un elemento del ciclo elettorale della spesa, conosciuto ampiamente nella letteratura economica⁶.

La legislazione di spesa è stata ripartita secondo due distinti criteri (tav. 1): l'impatto finanziario e l'iniziativa legislativa. Sulla base del primo criterio sono state rilevate 37 leggi di spesa "rilevanti" (6-7 all'anno con un picco di 10 nel 1999), ossia con un impatto finanziario superiore ai 1.000 miliardi nel triennio di riferimento del bilancio pluriennale⁷, che assorbono, come documenta

² La legislazione di spesa al di fuori della sessione di bilancio incide solo in minima parte sulla annuale determinazione degli equilibri finanziari. In primo luogo perché una parte delle decisioni di spesa viene attivata direttamente nell'ambito della sessione (con la legge finanziaria e, prima della riforma del 1999, con il provvedimento collegato di sessione); inoltre con la fissazione degli accantonamenti dei fondi speciali viene stabilita la principale fonte di copertura finanziaria delle leggi di spesa approvate nel corso dell'anno. Si verifica in pratica un *trade-off* tra le disposizioni di spesa attivate nella sessione e quelle attuate con la normale legislazione di spesa, che va analizzato attentamente per ricavare un quadro completo della legislazione di settore.

³ Sono stati esaminati 14 referti quadrimestrali (dal secondo del 1996, relativo al periodo maggio-agosto, al terzo del 2000, relativo al periodo settembre-dicembre). Le leggi di spesa approvate nel 2001 sono state analizzate direttamente (l'ultimo provvedimento considerato in ordine di tempo è la legge 137 del 2001).

⁴ Per l'analisi dettagliata di questi aspetti si rinvia ad uno specifico appunto.

⁵ Il 2000 è il primo anno di applicazione della riforma della legislazione contabile adottata con la legge 208 del 1999. L'abolizione del collegato di sessione e l'ampliamento del contenuto proprio della legge finanziaria, che segnano sul versante normativo il passaggio dal risanamento allo sviluppo, hanno probabilmente attratto nella sessione l'attuazione delle politiche settoriali, riducendo lo spazio della legislazione di spesa in corso d'anno.

⁶ Cfr., W. Santagata, *Economia, elezioni, interessi. Un'analisi dei cicli economici elettorali in Italia*, Mulino, 1996.

⁷ L'impatto viene calcolato secondo un criterio "mobile" per cui per le leggi approvate nel 1996 è riferito agli anni 1996, 1997 e 1998; per le leggi approvate nel 1997 agli anni 1997, 1998 e 1999 e così via fino alle leggi approvate nel 2001 in cui il triennio di riferimento è rappresentato dal triennio 2001-2003. Analogo meccanismo è stato applicato per gli anni successivi al primo triennio.

la tavola 2, circa il 70 per cento dei nuovi oneri introdotti nella legislazione; 117 leggi (circa 30 ogni anno), di “ratifica” (che includono oltre alle vere e proprie ratifiche di trattati internazionali anche i conferimenti a banche e fondi internazionali), con impatto finanziario praticamente nullo; ed infine altre 314 leggi di spesa (circa 60 ogni anno), che assorbono il restante 30 per cento delle risorse allocate.

Questa semplice informazione di carattere quantitativo suggerisce che una attenta valutazione degli oneri recati dalle leggi di spesa e delle relative coperture richiede uno sforzo organizzativo limitato (si tratta in sostanza di esaminare circa 70 leggi all’anno, di cui 10 particolarmente rilevanti). La qualità del processo dipende essenzialmente dalla volontà dei soggetti coinvolti nel ciclo della quantificazione previsto e disciplinato dalla legge 468 del 1978 modificata.

Dal secondo criterio di ripartizione, fondato sull’iniziativa legislativa, emerge la preminenza dell’attore Governo, presentatore nel periodo di 172 leggi spesa e di 99 leggi di conversione di decreti-legge (oltre alle leggi di ratifica), rispetto all’iniziativa parlamentare, titolare di 80 leggi. La considerazione dell’impatto finanziario rende ancora più evidente la preponderante responsabilità del Governo in tema di legislazione di spesa; si registrano infatti, in termini percentuali, valori superiori al 95 per cento degli oneri annui introdotti nel triennio di riferimento del bilancio pluriennale, all’87 per cento di quelli permanenti e alla quasi totalità di quelli successivi al triennio (tav. 2). Di fronte a questi dati perdono molto del loro significato le preoccupazioni, recentemente riaffermate, sulle iniziative di spesa parlamentare, di cui è stata proposta la limitazione, attraverso la modificazione dell’articolo 81 della Costituzione, introducendo maggioranze speciali per l’approvazione di leggi che comportano maggiori oneri “in caso di opposizione del Governo”, nonché la “limitazione di emendamenti di iniziativa parlamentare”⁸.

L’impatto delle leggi di conversione di decreti-legge continua ad essere significativo, nonostante la nota sentenza della Corte Costituzionale (360 del 1996), che ha impedito la reiterazione. Il numero dei decreti-legge convertiti nel 1996 e nel 1997 (rispettivamente 35 e 19) risente ancora della situazione abnorme che si era determinata prima della decisione della Corte. Negli anni seguenti si registra comunque un numero consistente di leggi di conversione recanti effetti finanziari (in media circa 15 l’anno), con un impatto finanziario non indifferente (il 48 per cento degli oneri relativi al primo triennio, il 27 per cento degli oneri annui permanenti ed il 59 per cento degli oneri annui relativi al periodo successivo al primo triennio). In pratica la metà dell’impatto finanziario sulla legislazione vigente perfezionata al di fuori della sessione di bilancio nella XIII legislatura è stato introdotto attraverso lo strumento del decreto-legge, guidato cioè da requisiti di necessità ed urgenza, anziché di ordinata programmazione finanziaria⁹.

La tavola 2 fornisce un quadro di insieme della legislazione di spesa attivata al fuori della sessione di bilancio. Le 468 leggi di spesa hanno prodotto complessivamente nel primo triennio del bilancio pluriennale di riferimento nuovi oneri per 171.000 miliardi¹⁰.

E’ utile distinguere oltre agli effetti finanziari prodotti nell’ambito del triennio del bilancio pluriennale di riferimento, quelli espliciti in un arco temporale successivo ma definito, ed infine quelli permanenti che elevano in via definitiva gli oneri della legislazione in essere.

Per rendere confrontabili i dati nelle varie aggregazioni considerate è stata effettuata una operazione di standardizzazione (i diversi passaggi sono descritti nella nota¹¹ e nelle tavole A1.1, A1.2 e A1.3 dell’Appendice 1).

⁸ Cfr. Antonio Maccanico, *Legge di bilancio e articolo 81 della Costituzione*, Dipartimento per le riforme istituzionali, 2001.

⁹ Ulteriori considerazioni sulle leggi di conversione vengono svolte nell’appendice 2.

¹⁰ Per avere una idea dell’importanza quantitativa della legislazione di spesa effettuata al di fuori della sessione può essere utile il confronto con il bilancio nel suo insieme. Se si considerano gli stanziamenti medi di competenza del bilancio statale del periodo 1996-2001, al netto della spesa per interessi, il valore medio dei nuovi oneri relativi al primo anno, pari a 13.671 (tav. A1.2), rappresenta il 2,3 per cento.

¹¹ La standardizzazione è volta a calcolare i valori medi annui degli oneri derivanti dalle leggi approvate nella legislatura. In particolare i valori riportati nella colonna relativa al primo triennio della tav. 2 corrispondono al valore medio delle risorse allocate nei primi tre anni. Il valore medio dei singoli anni è dato dalla somma delle risorse allocate

Nel primo triennio l'impatto della legislazione nel suo complesso è sensibilmente più forte nel primo anno rispetto ai due successivi, che presentano un valore simile (la flessione è del 25 per cento). Ciò è dovuto alle leggi di conversione dei decreti legge, dove la flessione tra il primo anno e i due successivi è del 62 per cento. Per le altre leggi di iniziativa governativa, nonché quelle di iniziativa parlamentare, si registra invece un fenomeno inverso: tra il primo anno e i due successivi si ha un incremento, del 58 per cento nel primo caso e del 46 per cento nel secondo. Mentre la legislazione determinata dalla necessità e dall'urgenza esplica dunque una componente significativa dei suoi effetti immediatamente, nello stesso anno di approvazione, quella maggiormente legata alla programmazione settoriale tende ad impostare interventi che "vanno a regime" nel secondo o nel terzo anno del bilancio pluriennale.

Nel quarto anno si ha una forte flessione dell'impatto finanziario che, per il complesso della legislazione di spesa, è del 64 per cento. La flessione è particolarmente forte nel caso delle leggi di iniziativa parlamentare, che in pratica tendono ad esaurire i loro effetti nell'ambito del primo triennio.

2.2 Le fonti di copertura.

Le fonti di copertura previste dall'articolo 11-ter della legge 468 del 1978 modificata sono, come è noto, gli accantonamenti dei fondi speciali, le maggiori entrate e le riduzioni di spesa (tav.3). Fino al 1996 era prevista una fonte ulteriore, data dalla riduzione di disponibilità formatesi nei capitoli del bilancio in gestione di natura non obbligatoria, eliminata dall'art.1-bis del decreto-legge 323 del 1996. Nelle leggi approvate nel primo anno della XIII legislatura si ritrova una traccia residua di questa fonte di copertura, la cui eliminazione ha rappresentato un elemento del tentativo di rendere più cogente il processo di determinazione della copertura¹². La Corte dei Conti, nel suo lavoro di analisi della legislazione di spesa ha, fin dall'inizio¹³, individuato fattispecie ulteriori di copertura, non previste esplicitamente dall'ordinamento, che ha raggruppato sotto la dizione "altre forme"¹⁴.

I fondi speciali rappresentano la principale fonte di copertura (sette decimi degli oneri medi annui del primo triennio e degli oneri permanenti, nonché la quasi totalità di quelli successivi al primo triennio). La tav. A1.4 dell'appendice 1 mostra peraltro, nell'ultimo biennio, una sensibile flessione di questa fonte di copertura, parzialmente compensata dall'incremento delle maggiori entrate. Una possibile spiegazione di questo fenomeno può essere data dall'inserimento diretto nella legge finanziaria e, prima della riforma del 1999, anche nel collegato di sessione, di una quota crescente di interventi di spesa, soprattutto per la parte capitale (rifinanziamenti ed attivazione di limiti di impegno) e la conseguente impostazione di una quota inferiore di accantonamenti nelle tabelle A e B della legge finanziaria. Dalla stessa tavola si può desumere inoltre la forte quota di

nei singoli anni dalle leggi di spesa approvate nel corso della legislatura diviso per 5 (la durata della legislatura). Per lo stesso valore 5 sono stati divisi gli oneri permanenti, mentre per il valore medio degli oneri successivi al primo triennio è stato utilizzato il valore del 10° anno in quanto la vita media residua dell'onere dopo il terzo anno è pari a 7 anni. L'applicazione del metodo accennato trova riscontro nelle tavole A1.1, A1.2, e A1.3, che riportano rispettivamente gli oneri annuali effettivi dal 1996 al 2013, gli oneri standardizzati, relativi al triennio e quelli relativi agli anni successivi. Con riferimento al totale delle leggi di spesa si può notare ad esempio la corrispondenza tra la terna di valori relativi al primo triennio delle leggi approvate in ciascun anno nella tavola A1.1 e gli oneri relativi della tavola A1.2. Gli anni successivi al triennio delle leggi approvate nei vari anni, riportati a partire dalla seconda colonna della tavola A1.3, si ritrovano nella tavola A1.1 sulle diagonali (per esempio il valore del IV anno è esposto in grassetto nella diagonale che va dal 1999 al 2004). Le diagonali parallele della tavola A1.1 coincidono con le colonne della tavola A1.3 (l'ultima è quella che va dal 2008 al 2013, che coincide con la colonna relativa al XIII anno della tavola A1.1).

¹² Una ipotesi, che potrebbe essere verificata analizzando la rilevanza di questa fonte di copertura negli anni della sua vigenza, è quella di un suo possibile *trade-off* con la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa.

¹³ Il primo referto quadrimestrale è quello relativo alle leggi approvate nel periodo gennaio-aprile 1988.

¹⁴ L'analisi di questa fattispecie, non prevista dall'ordinamento, viene sviluppata nel paragrafo 2.2.1. Nella tav. 3 di sintesi è stato escluso, per rendere più omogeneo il confronto, l'onere recato dalla legge 354 del 2000, con cui sono state concesse riduzioni fiscali (attuata a regime con la legge finanziaria per il 2001).

oneri permanenti introdotta con gli accantonamenti di parte corrente¹⁵. Gli oneri successivi al triennio sono coperti prevalentemente, come mostra la tav. A1.5, dagli accantonamenti di parte capitale. L'utilizzo presenta un andamento decrescente che va dai 12.000 miliardi del quarto anno ai circa 5.000 del XVI (dal XVII si ha una coda annua inferiore ai 1.000 miliardi).

Il valore praticamente nullo degli oneri permanenti coperti con gli accantonamenti di parte capitale recato dalle leggi di spesa approvate nel 2000 e nel 2001 mostra l'attuazione della convenzione, fissata nel Dpef per il 1999, secondo cui tali accantonamenti avrebbero dovuto essere limitati al triennio, ovvero recare limiti di impegno di durata quindicennale.

Un maggiore impatto del primo anno rispetto ai due successivi del triennio, si registra per il fondo corrente, le riduzioni di spesa e le altre forme di copertura, mentre il fondo capitale e le maggiori entrate hanno un andamento opposto (fig. 2). In particolare per il fondo capitale si ha un incremento del 39,6 per cento tra il primo ed il secondo anno e del 23,8 per cento tra il secondo ed il terzo, anche a causa dell'attivazione di una quota consistente dei limiti di impegno nel secondo e nel terzo anno del bilancio pluriennale. Per tutte le fonti di copertura si registra la flessione nel primo anno fuori del bilancio pluriennale.

2.2.1 Le "altre forme" di copertura.

Le altre forme di copertura richiedono, per il loro carattere residuale ed il fatto che si collocano al di fuori di quelle previste dall'ordinamento, una trattazione specifica, visto anche il rilievo quantitativo, che supera nel periodo esaminato i 30.000 miliardi nel primo triennio. La tav. 4 raggruppa le disposizioni coperte in questo modo atipico per le principali tipologie e per l'origine contabile.

Tra quelle riconducibili direttamente al bilancio, che assorbono circa un terzo delle risorse complessive relative al primo triennio, spiccano alcuni fondi (in particolare il fondo di riserva per le spese impreviste, il fondo sanitario nazionale ed il fondo per l'occupazione) che non sempre sono utilizzati in corrispondenza alle loro finalità riducendo in tal modo il grado di trasparenza del bilancio. Per importi significativi (circa 3.000 miliardi nel triennio) vengono impiegate come fonte di copertura le disponibilità di altri capitoli bilancio (che in alcuni casi provengono a loro volta da accantonamenti di fondo speciale transitati in capitoli di spesa). In tal modo si determina l'elusione del divieto di impiego delle dotazioni di bilancio come fonte di copertura introdotto nel 1996.

L'impiego di giacenze di tesoreria (poco più di 1.000 miliardi nel triennio), nonché l'utilizzo di disponibilità assegnate per altre leggi (1.600 miliardi nel triennio), oltre al principio della trasparenza violano quello, forse più importante, della annualità del bilancio, in quanto, senza intervenire sulle disposizioni originarie "riallocano" risorse stanziati in anni precedenti per nuove finalità.

La quota più rilevante delle "altre forme" è rappresentata dalle previsioni di incremento di gettito, utilizzate come fonte di copertura (17.400 miliardi nel primo triennio, pari ad oltre il 50 per cento dell'intera fattispecie). Il caso di maggiore rilievo (escluso dalla tavola 3) è quello previsto dalla legge 354 del 2000, che ha in pratica registrato l'incremento di gettito nel 2000 derivante dal recupero dell'evasione, disponendo la "restituzione" a varie categorie di contribuenti di 13.797 miliardi. Ancora più singolare la disposizione prevista dalla legge 133 del 1999, che ha previsto un fondo perequativo alimentato per 2.000 miliardi con gli introiti del recupero dell'evasione o, in assenza, con l'attivazione delle cosiddette "azioni conseguenti" previste dal comma 7 dell'art. 11-ter della legge 468 modificata.¹⁶

¹⁵ Attualmente l'orizzonte temporale dell'utilizzo del fondo corrente, con cui possono essere introdotti oneri limitati al triennio o permanenti, si desume *ex post* dall'esame della legge di spesa. Sarebbe auspicabile, ai fini di una migliore programmazione delle risorse, che in fase di impostazione dei fondi si stabilisse una convenzione che distinguesse *ex ante* tra la quota destinata a coprire oneri permanenti e quella limitata al triennio del bilancio pluriennale.

¹⁶ Si tratta di una disposizione, nella prassi scarsamente applicata, prevista nella fase di attuazione di un provvedimento di spesa in caso di scostamento dagli obiettivi fissati *ex-ante*.

Si segnala infine una ulteriore tipologia, di scarso rilievo quantitativo e non molto coerente con una ordinata gestione finanziaria, che consiste nell'impiegare come fonte di copertura le minori spese di altri enti della pubblica amministrazione.

3) La legislazione di spesa nella XIII legislatura secondo la classificazione funzionale.

3.1 Introduzione

In questo paragrafo, e nella appendice 1 che riporta le tavole analitiche, le informazioni quantitative relative alle singole disposizioni di spesa approvate dal Parlamento sono state classificate sotto il profilo funzionale utilizzando il primo, il secondo livello e, in alcuni casi di maggiore rilevanza, il terzo livello della classificazione COFOG (divisioni, gruppi e classi). In questo modo i nuovi oneri recati dalla legislazione di spesa possono essere letti in relazione ai principali settori di destinazione (par.2). La complessa operazione di classificazione, che incorpora un certo grado di soggettività, viene presentata nell'appendice 2 (le tavole analitiche, dove si riporta, per ogni disposizione di spesa, la attribuzione funzionale effettuata¹⁷, sono raccolte nella appendice 3).

Il confronto, per ogni divisione, tra nuove risorse allocate dalla legislazione di spesa e le previsioni definitive del bilancio statale, recentemente adeguato alla classificazione funzionale COFOG, rende possibile la valutazione delle principali tendenze innovative seguite dal legislatore (par. 3).

3.2 L'articolazione funzionale

Gli oneri della legislazione di spesa sono riepilogati nella tav. 1, che riporta la disaggregazione nelle 10 divisioni e nei più significativi gruppi, con riferimento agli oneri medi annui¹⁸, nella fig. 1 per gli oneri relativi al triennio riportati, distinguendo gli oneri derivanti dalla conversione dei decreti-legge e dalle leggi di iniziativa parlamentare, anche nella tav. 2.

Le divisioni principali sono quelle degli affari economici (25,4 per cento), che contengono per il 5,6 per cento provvedimenti relativi all'agricoltura, per il 3,9 per cento relativi alle attività manifatturiere ed per l'8,9 per cento relativi ai trasporti, e della protezione sociale (17 per cento), che include gli interventi a favore della vecchiaia (3,7 per cento) e quelli per contrastare la disoccupazione (8,6 per cento).

La quota relativa al triennio per l'agricoltura (pari al 5,6 per cento) è stata utilizzata prevalentemente per fronteggiare le emergenze legate al problema delle quote-latte e della cosiddetta "mucca pazza", nonché alla crisi dei consorzi agrari; le attività manifatturiere, che assorbono l'11 per cento degli oneri successivi al triennio includono gli sgravi concessi alle aree depresse e le sovvenzioni all'industria cantieristica, che vengono concesse annualmente mediante specifico provvedimento legislativo; i trasporti, che si caratterizzano come uno dei settori maggiormente interessati dall'azione pubblica hanno assorbito il 7,5 per cento di quelli permanenti (principalmente per la liberizzazione del trasporto pubblico) e il 17,6 per cento di quelli successivi, ripartiti tra i vari settori (autotrasporto, trasporto aereo, viabilità, ferrovie).

Il 32,0 per cento degli oneri permanenti, recati dalla protezione sociale, sono in gran parte riconducibili agli interventi di rifinanziamento del fondo per l'occupazione.

Con riferimento alle altre divisioni, il significativo impatto della spesa per la difesa militare (6,2 per cento degli oneri permanenti e 5,7 per cento di quelli successivi al primo triennio) è dovuto principalmente alla abolizione della leva obbligatoria; l'intervento per il potenziamento dei tribunali

¹⁷ Per l'attribuzione delle classificazioni alle singole disposizioni di spesa è stato utilizzato il manuale OCSE.

¹⁸ La tav. A1.1 riporta, in appendice, l'impatto annuo dei nuovi oneri introdotti nell'ordinamento dalla legislazione di spesa nel periodo 1996 – 2013, secondo la classificazione funzionale.

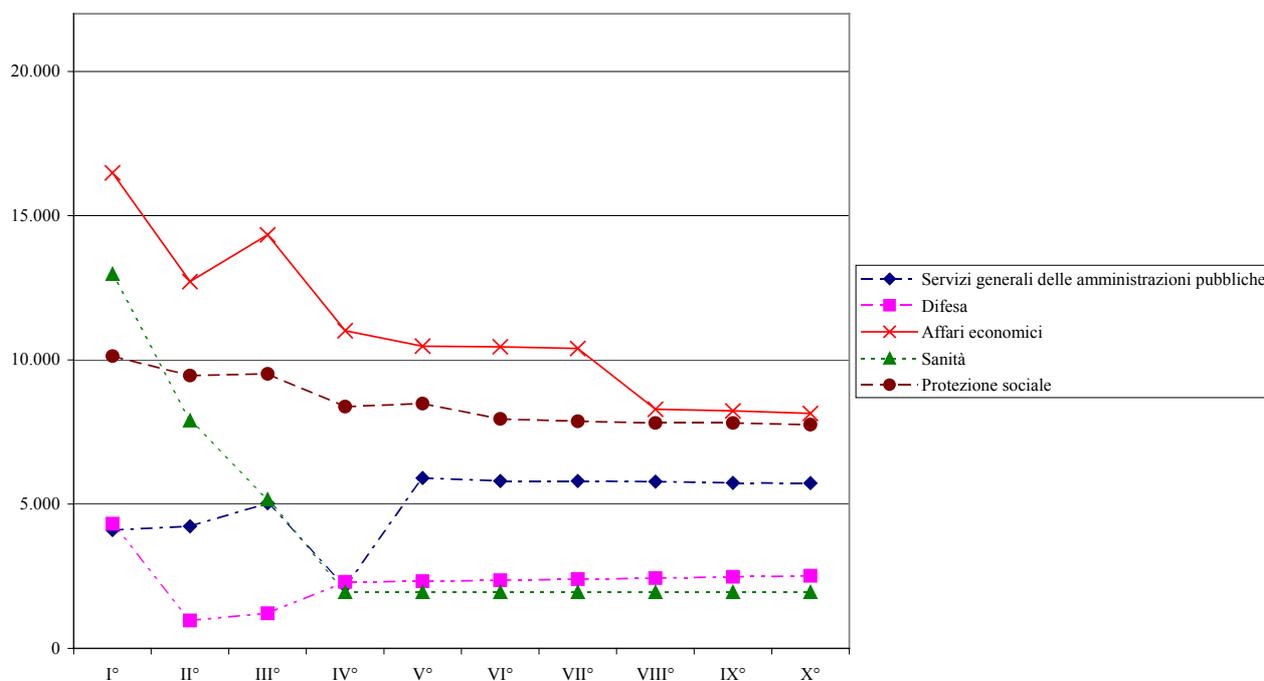
ha assorbito il 3,5 per cento dei nuovi oneri permanenti; la sanità ha assorbito il 15,2 per cento degli oneri relativi al triennio ed il 10,4 di quelli successivi, essenzialmente per la copertura dei disavanzi delle ASL; il 12,9 per cento degli oneri successivi al triennio delle attività ricreative è dovuto in gran parte alla legge 641 del 1996 che disponeva l'attivazione di un ingente mole di limiti di impegno per manifestazioni sportive.

La fig. 2, nonché le tav. A1.2 e A1.3 in appendice mostrano, l'andamento della spesa nelle varie divisioni nel primo triennio e nei successivi sette anni. L'andamento si presenta più articolato rispetto a quello registrato per l'insieme della spesa¹⁹.

In particolare la divisione servizi generali della pubblica amministrazione presenta la flessione tra il primo anno del triennio ed i due successivi, mostrando peraltro una rapida flessione verso il livello degli oneri permanenti. La divisione protezione sociale si presenta in pratica come una linea retta, recando oneri prevalentemente di carattere permanente (pari a circa 9.500 miliardi annui). La divisione affari economici mostra un andamento irregolare, in cui spicca la lenta flessione negli anni successivi al triennio (la figura, che si ferma al decimo anno, termina con un livello di spesa di circa 6.000 miliardi, ben lontano dal livello degli oneri permanenti, 3.000 miliardi, raggiunto nel quattordicesimo anno). La divisione sanità sviluppa la parte preponderante degli oneri nel primo triennio, per il ripiano dei disavanzi, attestandosi successivamente su un livello molto basso (intorno ai 1.600 miliardi, di cui 600 permanenti). Singolare è l'andamento della divisione difesa, l'unica a non registrare, per l'impatto crescente degli oneri recati dalla riforma della leva, la classica flessione tra l'ultimo anno del primo triennio ed il successivo.

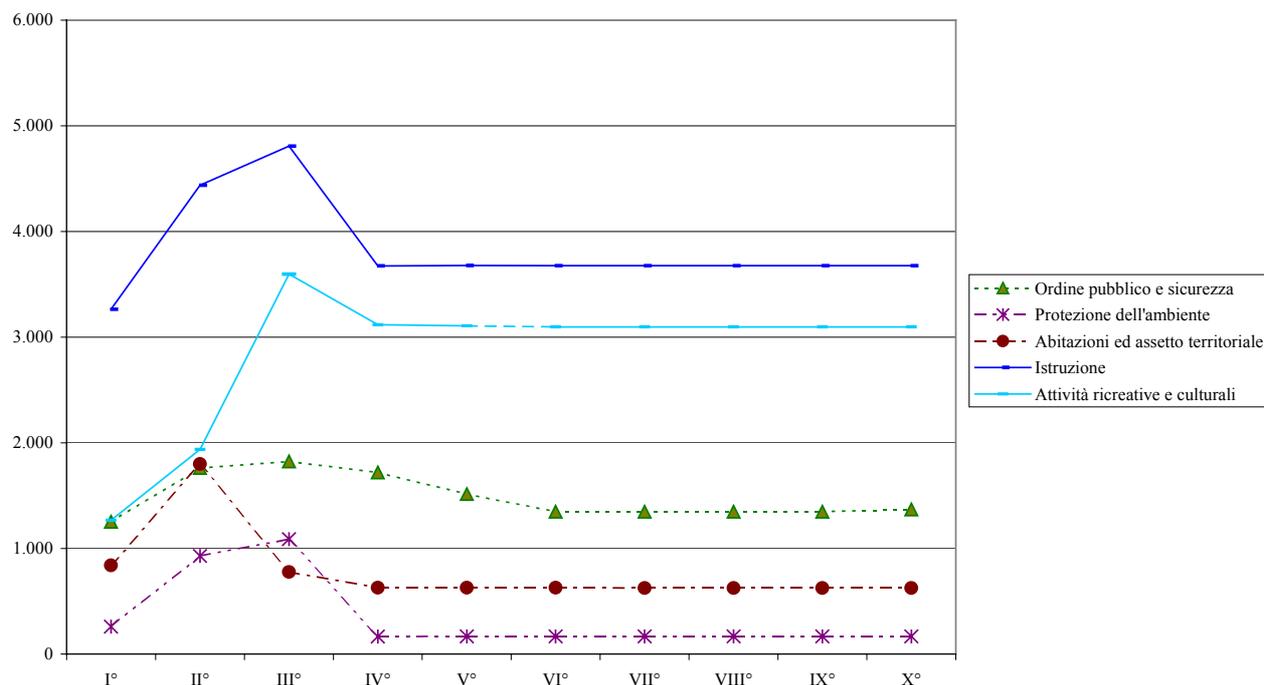
Nella seconda parte della figura le divisioni ordine pubblico e sicurezza, protezione dell'ambiente, istruzione ed attività culturali sviluppano una crescita nel primo triennio, per attestarsi, dopo la flessione del quarto anno, su un livello costante (che, nel caso delle attività culturali, 2.400 miliardi in gran parte limiti di impegno, è molto distante dal livello degli oneri permanenti, che è di 400 miliardi).

Fig. 2 - Oneri annui - classificazione funzionale



¹⁹ Cfr. la fig. 1 a pag. 5 del citato appunto del 15 giugno.

Fig. 2 (segue) - Oneri annui - classificazione funzionale



La tav. 2 sottolinea il ruolo, importante, degli oneri prodotti attraverso la conversione di decreti-legge in cui una quota molto rilevante degli oneri (pari al 31 per cento) è stata prodotta nella divisione sanità (ripiano dei disavanzi). Le leggi di iniziativa parlamentare, di scarsa rilevanza quantitativa hanno riguardato interventi in tema di ordine pubblico e sicurezza (13 per cento), istruzione (21,6 per cento), attività ricreative (12,7 per cento) e protezione sociale (34 per cento).

3.3 Il confronto con il bilancio

L'applicazione della classificazione COFOG al bilancio statale, avvenuta per la prima volta nel 1999, rende possibile confrontare gli oneri introdotti dalla legislazione di spesa, con i corrispondenti valori del bilancio.

L'aggregato prescelto è il rendiconto generale relativo all'esercizio 2000²⁰, di cui sono state considerate le previsioni definitive di competenza, che presentano omogeneità con le risorse allocate attraverso la legislazione di spesa.

Con riferimento ai valori assoluti (tav. 3) si nota che l'onere medio annuo recato dalla legislazione di spesa rappresenta una piccola percentuale degli stanziamenti di competenza dell'intero anno (1,6 per cento). Le differenze più evidenti che emergono dal confronto percentuale tra i due aggregati (fig. 3) sono quelle relative al maggiore peso nella nuova legislatura della divisione *Affari economici*, che raggruppa gli interventi di sostegno alle imprese e allo sviluppo (29,3 contro 14,4 del bilancio), della *Sanità* (17,6 contro 10,9), della *Protezione dell'ambiente* (1,5 contro 0,8) e delle *Abitazioni ed assetto territoriale* (2,3 contro 0,6). La tavola A1.4, in appendice, riporta il confronto tra i due aggregati a livello di maggiore dettaglio. Dalla tavola si evince un impulso allocativo proporzionalmente superiore alla media nei settori: *Aiuti economici*

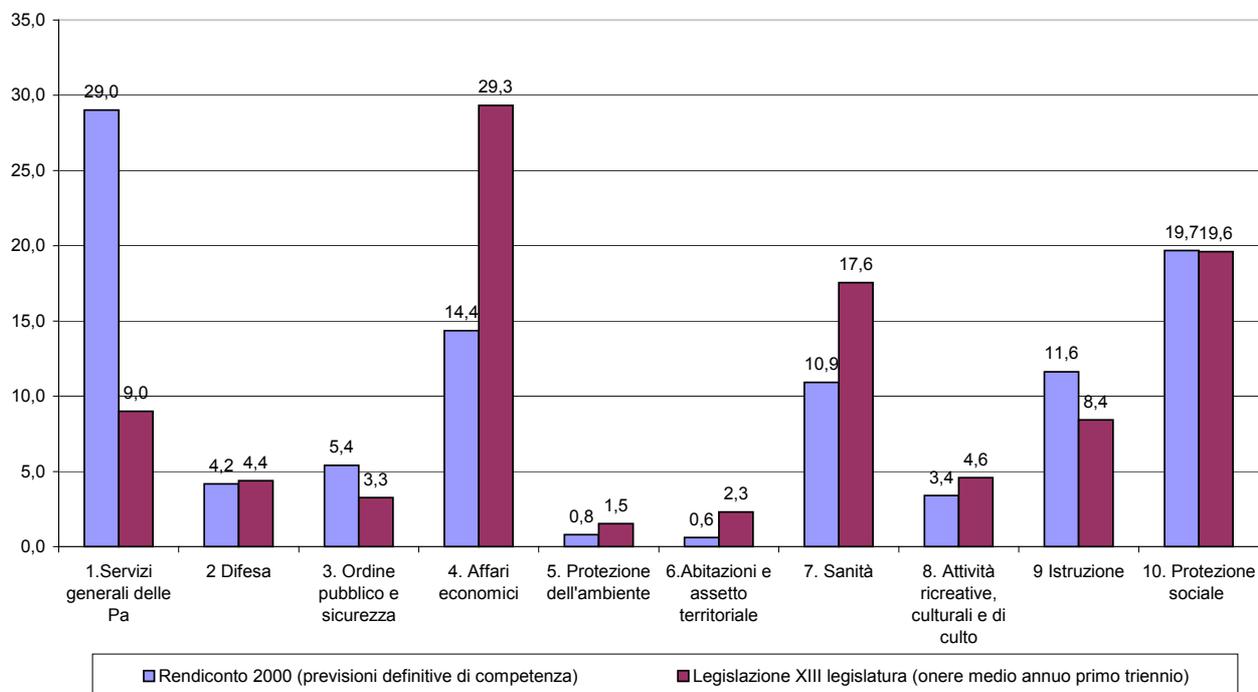
²⁰ Che riporta una tavola con l'articolazione funzionale delle poste di bilancio fino al terzo livello della classificazione (vedi Atto Senato 362 pagg. 31-42)

internazionali, Tribunali, Trasporti, Attività culturali e interventi per il contrasto della disoccupazione.

Tav. 3 - Classificazione funzionale - Confronto tra legislazione di spesa e bilancio dello Stato				
Divisioni	Rendiconto 2000 (previsioni definitive di competenza)	Percentuale	Legislazione XIII legislatura (onere medio annuo primo triennio)	Percentuale
1. Servizi generali delle Pa	200.389	29,0	891	9,0
2. Difesa	28.876	4,2	434	4,4
3. Ordine pubblico e sicurezza	37.330	5,4	322	3,3
4. Affari economici	99.192	14,4	2.902	29,3
5. Protezione dell'ambiente	5.523	0,8	152	1,5
6. Abitazioni e assetto territoriale	4.209	0,6	228	2,3
7. Sanità	75.385	10,9	1.736	17,6
8. Attività ricreative, culturali e di culto	23.504	3,4	453	4,6
9. Istruzione	80.246	11,6	834	8,4
10. Protezione sociale	135.872	19,7	1.940	19,6
Totale	690.526	100,0	9.893	100,0
1.7 Transazioni relative al debito pubblico	133.549	19,3	0	

Nota: sono state escluse le transazioni relative al debito pubblico, classificate nel gruppo 1.7 dei servizi generali della P.A., pari a 133.549 miliardi nel 2000 e non presenti, con oneri, nei provvedimenti della XIII legislatura.

Fig. 3 - Confronto tra bilancio e legislazione di spesa (percentuali)



Nel complesso si può notare:

- Lo scarso peso degli oneri della nuova legislazione rispetto al complesso delle spese inserite in bilancio;
- Come il peso della nuova legislazione sia percentualmente meno importante proprio nelle funzioni tipiche dello Stato (servizi generale, difesa, ordine pubblico e istruzione);
- Come il peso della nuova legislazione sia percentualmente più rilevante nelle funzioni ove si concentrano le spese di carattere discrezionale e non permanente (affari economici, protezione dell'ambiente, abitazioni ed assetto territoriale, attività ricreative).

Questi risultati possono anche fare sorgere il dubbio che le procedure di valutazione degli oneri della nuova legislazione siano particolarmente deboli sia a livello governativo sia a livello parlamentare e, da ultimo, a livello di Presidenza della Repubblica²¹, per cui gli oneri appaiano per i loro veri importi solo nella legislazione ormai consolidata nel bilancio e siano sottostimati al momento della approvazione delle nuove leggi. Una verifica di questa ipotesi richiederebbe una analisi simile a quella svolta in questo appunto non solo di una legislatura, ma anche di quelle precedenti, anche se nella letteratura economica è ampiamente dimostrata la sottovalutazione degli oneri delle leggi di spesa prima della introduzione delle relazioni tecniche avvenuto con la legge 362 del 1988 (particolarmente grave per le leggi di tipo permanente, come quelle relative a pensioni e sanità)²².

²¹ La Presidenza della Repubblica solo dal settembre 1999 si è dotata di una Unità di valutazione con *expertise* economica. Delle 52 leggi rinviate al Parlamento fino a tutto il 2000, di cui 35 riguardanti il mancato rispetto dell'art. 81, quarto comma della Costituzione, solo 8 riguardano oneri sicuramente di tipo permanente (la prima legge rinviata durante la presidenza Einaudi, 2 durante la presidenza Gronchi, 2 durante quella di Pertini, 2 durante quella di Pertini e 2 durante quella di Scalfaro).

²² Cfr. Zanardi A., *La valutazione del costo delle leggi di spesa durante l'iter di formazione*, Ciriect, 1990

Tav. A1.4 - Classificazione funzionale - Confronto tra legislazione di spesa e bilancio dello Stato

Classificazione funzionale	Rendiconto 2000 (previsioni definitive di competenza)	Percentuale	Legislazione XIII legislatura (onere medio annuo primo triennio)	Percentuale
1. Servizi generali delle Pa	200.389	29,0	891	9,0
<i>1.1 Organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie e fiscali e affari esteri</i>	94.309	13,7	59	0,6
1.1.1 Organi esecutivi e legislativi	4.561	0,7	3	0,0
1.1.2 Affari finanziari e fiscali	86.833	12,6	35	0,4
1.1.3 Affari esteri	2.914	0,4	21	0,2
<i>1.2 Aiuti economici internazionali</i>	1.934	0,3	193	2,0
1.2.1 ai paesi in via di sviluppo	608	0,1	19	0,2
1.2.2 attraverso organismi internazionali	1.326	0,2	174	1,8
<i>1.3 Servizi generali</i>	7.480	1,1	26	0,3
1.3.1 Servizi generali del personale	337	0,0	0	0,0
1.3.2 Servizi statistici	527	0,1	0	0,0
1.3.3 Altri servizi	6.616	1,0	26	0,3
<i>1.4 e 1.5 Ricerca</i>	5.766	0,8	100	1,0
<i>1.6 Servizi pubblici generali non altrimenti classificabili</i>	18.824	2,7	56	0,6
<i>1.8 Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazioni</i>	72.076	10,4	456	4,6
2 Difesa	28.876	4,2	434	4,4
<i>2.1 Difesa militare</i>	25.173	3,6	89	0,9
<i>2.2 Difesa civile</i>	3.413	0,5	111	1,1
<i>2.3 Aiuti militari all'estero</i>	0	0,0	233	2,4
<i>2.4 Ricerca e sviluppo per la difesa</i>	290	0,0	0	0,0
<i>2.5 Difesa non altrimenti classificabile</i>	0	0,0	0	0,0
3. Ordine pubblico e sicurezza	37.330	5,4	322	3,3
<i>3.1 Servizi di polizia</i>	22.408	3,2	45	0,5
<i>3.2 Servizi antincendio</i>	2.931	0,4	36	0,4
<i>3.3 Tribunali</i>	6.504	0,9	194	2,0
<i>3.4 Carceri</i>	5.487	0,8	35	0,4
<i>3.6 Ordine pubblico e sicurezza non altrimenti classificabili</i>	1	0,0	12	0,1
4. Affari economici	99.192	14,4	2.902	29,3
<i>4.1 Affari generali economici, commerciali e del lavoro</i>	47.843	6,9	643	6,5
4.1.1 Affari generali economici e commerciali	31.891	4,6	86	0,9
4.1.2 Affari generali del lavoro	15.952	2,3	556	5,6
<i>4.2 Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia</i>	2.330	0,3	638	6,4
4.2.1 Agricoltura	2.074	0,3	553	5,6
4.2.2 Silvicoltura	37	0,0	36	0,4
4.2.3 Pesca e caccia	219	0,0	50	0,5
<i>4.3 Combustibili ed energia</i>	680	0,1	23	0,2
4.3.2 Petrolio e gas naturali	207	0,0	19	0,2
4.3.3 Combustibili nucleari	458	0,1	3	0,0
4.3.5 Energia elettrica	15	0,0	1	0,0
<i>4.4 Attività estrattive, manifatturiere ed edilizie</i>	9.289	1,3	445	4,5
4.4.1 Attività estrattive di minerali diversi dai combustibili	97	0,0	0	0,0
4.4.2 Attività manifatturiere	9.192	1,3	445	4,5
<i>4.5 Trasporti</i>	33.978	4,9	1.018	10,3

4. Il confronto tra attività di programmazione annuale e legislazione di spesa (il paragrafo è in fase di revisione)

4.1) Premessa metodologica.

In questa parte del lavoro è stato realizzato per ciascun esercizio finanziario della XIII legislatura, il confronto tra attività di programmazione settoriale, attivata con la predisposizione degli accantonamenti dei fondi speciali nella sessione di bilancio ed il loro effettivo utilizzo attraverso la legislazione di spesa nel corso dell'anno.

A tale scopo si è reso necessario ricavare il sottoinsieme delle norme approvate, non necessariamente riferite ad un intero provvedimento legislativo, che hanno utilizzato come fonte di copertura i fondi speciali ed effettuare il confronto con l'articolazione iniziale degli accantonamenti.

Per rendere possibile tale confronto sono state classificate, utilizzando classificazione funzionale Cofog (primo e secondo livello), le singole voci degli accantonamenti dei fondi speciali. Entrambi gli aggregati sono stati depurati delle regolazioni debitorie, per concentrare l'attenzione sulla dimensione programmatica degli interventi.

Nella operazione di classificazione funzionale si è cercato di ridurre al minimo l'asimmetria derivante dal fatto che gli accantonamenti esprimono intenzioni di spesa ed hanno pertanto un carattere più generico rispetto alle disposizioni effettivamente approvate. Inoltre gli accantonamenti si riferiscono esclusivamente al triennio del bilancio pluriennale, mentre spesso le leggi di spesa recano, come si è visto nel paragrafo precedente, oneri sia in anni successivi al triennio che, in alcuni casi, di tipo permanente.

Il confronto tra i due aggregati è effettuato considerando le risorse relative al triennio. Si rileva inoltre che gli accantonamenti non sempre sono completamente utilizzati e quelli residui, rappresentati nell'allegato C/3 del progetto di bilancio possono essere riproposti tra gli accantonamenti del successivo triennio come vecchie finanziamenti, con riflessi sulla copertura finanziaria. Non è quindi possibile sommare gli accantonamenti relativi a diversi anni, analogamente a quanto viene effettuato per gli oneri recati dalle leggi di spesa, in quanto si creerebbe una indebita sovrapposizione.

L'unico confronto possibile è quindi quello annuale, utilizzando la quota percentuale sul triennio delle risorse accantonate ed allocate.

4.2) I vari anni della XIII legislatura

Sommario del paragrafo

4.2.1) L'avvio della legislatura (9 maggio 1996)

La manovra di bilancio

Nel Dpef 1996-1998 erano fissati obiettivi di bilancio in termini di indebitamento netto della PA pari al 5,9 per cento del PIL nel 1996. Il raggiungimento di questo obiettivo era fondato su un aumento dell'avanzo primario(al 4,3 per cento del PIL) e dalla riduzione della spesa per interessi(10,2 per cento del PIL) inoltre era previsto la riduzione del rapporto debito/Pil di mezzo punto percentuale. Per il conseguimento di questi obiettivi si presentò una manovra articolata sul lato delle entrate in misure transitorie e anticipi del gettito; sul lato delle spese in tagli alle spese delle pubbliche amministrazioni e in riduzioni dei trasferimenti correnti.

Il governo Prodi, tra i suoi primi adempimenti, ha attuato mediante il decreto-legge 323 del 1996, una manovra correttiva. La relazione di cassa presentata il 24 aprile 1996 registrava infatti un maggiore fabbisogno del settore statale di 9.600 miliardi rispetto a quello programmato nella legge finanziaria, cui si aggiungevano ulteriori tendenze negative dovute al peggioramento del quadro

macroeconomico. Il complesso dei fattori negativi aveva comportato un ulteriore aggiornamento del fabbisogno per il 1996 in 130.000 miliardi, con uno squilibrio di 20.600 miliardi rispetto agli obiettivi. Di qui l'esigenza della manovra aggiuntiva, che comportava il recupero di circa 16.000 miliardi (11.000 di minori spese e 5.000 di maggiori entrate) e si configurava come manovra strutturale, proiettando effetti di miglioramento del fabbisogno sul 1997 e sugli anni successivi per circa 20.000 miliardi. Il decreto-legge, collegato alla manovra di bilancio per il 1997, è stato convertito nella legge 425 del 28 agosto 1996.

Nello stesso periodo il Governo ha presentato il DPEF per gli anni 1997-1999, recepito dal Parlamento con le risoluzioni del 16 luglio 1996. In questi documenti di indirizzo si impegnava il Governo, oltre a consolidare definitivamente l'inversione di tendenza nel rapporto tra debito e PIL, a mantenere il limite massimo del fabbisogno del settore statale in 88.000 miliardi per il 1997, ponendo le basi del percorso programmatico di rientro che prevedeva il limite di 61.000 miliardi nel 1988 e 60.000 miliardi nel 1999.

Nel mese di settembre, in occasione della presentazione dei documenti di bilancio, il Governo ha presentato una nota di aggiornamento del DPEF, per accelerare il processo di riequilibrio della finanza pubblica, in funzione dell'obiettivo della partecipazione dell'Italia, fin dal 1 gennaio 1999, alla terza fase dell'Unione economica monetaria. La scelta, recepita dal Parlamento con specifici atti di indirizzo, ha comportato la ridefinizione degli obiettivi che, sempre in termini di fabbisogno del settore statale vennero computati in 61.400 miliardi nel 1997, in modo da raggiungere un valore prossimo al 3 per cento del PIL e da consentire una accelerazione della discesa del rapporto debito/PIL, ponendo le basi di ulteriori riduzioni negli anni successivi.

La manovra di correzione sul saldo primario veniva indicata come non inferiore a 62.500 miliardi (di cui 37.500 da reperire nell'ambito della sessione e 25.000 con misure di riequilibrio da adottare entro il 31 dicembre 1996 e di cui almeno il 50 per cento da conseguire con un prelievo di carattere straordinario, dal quale saranno esclusi i redditi più bassi).

La manovra di bilancio per il 1997 si è articolata, oltreché sulla legge finanziaria (legge 663/96) ed al citato decreto-legge 323/96, sul provvedimento collegato di sessione (legge 662/96) e su tre provvedimenti collegati approvati "fuori sessione" (la legge 94/97 di riforma del bilancio, la legge 59/97 (decentramento) e la legge 127/97 (snellimento dell'attività amministrativa))²³

La legislazione di spesa del 1996

Nel 1996 sono state approvate, con riferimento agli otto mesi della XIII legislatura, 63 leggi di cui 43 con riflessi finanziari espliciti, per un ammontare complessivo di 18.347 miliardi nel triennio 1996-1998, 2.000 miliardi di oneri permanenti ed oneri successivi al triennio decrescenti, dai 4.000 miliardi del 1999 ai 1.900 miliardi del 2012, cui si aggiunge una coda asintotica.

La legislazione di spesa del 1996 risente fortemente del rilevante utilizzo dello strumento del decreto-legge che ha caratterizzato la XI e la XII legislatura, fino alla nota sentenza della Corte Costituzionale. Delle 43 leggi di spesa, ben 34 sono infatti conversioni di decreti-legge, tra cui ricadono le sei leggi di spesa rilevanti, il cui onere supera i 1.000 miliardi nel triennio (si tratta delle leggi 421, 573, 608, 641, 642 e 647, riportate nella tavola seguente).

Rispetto alle regole generali di contabilità relative alla legislazione di spesa, va rilevata positivamente l'abrogazione dell'art.11 ter, comma 1 lett.c) della legge 468/78, disposto dall'art.1 della legge 425/96. La preesistente normativa consentiva, in alcuni casi, la possibilità di utilizzare disponibilità sui capitoli di bilancio determinando molto spesso, per la obiettiva difficoltà di definire la quota delle risorse non impegnate, coperture fittizie.

Sotto il profilo della copertura si rileva che oltre il 71 per cento delle leggi di spesa è stato coperto con gli accantonamenti dei fondi speciali contenuti nelle tabelle A e B della legge

²³ I decreti-legge 505/96 (Disposizioni urgenti per disincentivare l'esodo del personale militare), 508/96 (Contratto di lavoro a tempo parziale e pensionamento di anzianità) e 342/96 (Misure di completamento della manovra di finanza pubblica) indicati nelle risoluzioni sul DPEF come provvedimenti collegati, sono decaduti per decorrenza dei termini.

finanziaria. A riguardo va rilevato che in questo esercizio finanziario si sono verificati casi di utilizzi in difformità rispetto alla finalizzazione originaria in alcuni decreti-legge, in contrasto con il disposto dell'art.11 bis comma 4 della legge 468/78.

Le risorse accantonate ed allocate nel 1996: ripartizione funzionale e loro confronto

La tavola 1 mostra la ripartizione funzionale delle risorse allocate ed accantonate nel 1996. La tavola va letta tenendo conto che la legislazione di spesa è riferita soltanto ad una parte dell'anno considerato e che gli accantonamenti sono stati determinati nell'anno precedente l'inizio della legislatura. Questi due elementi rendono scarsamente significativo il confronto tra i due andamenti.

In particolare, le risorse allocate attraverso l'utilizzo degli accantonamenti dei fondi speciali hanno riguardato gli *affari economici* per un ammontare pari al 32 per cento delle risorse complessivamente allocate nel triennio; la *protezione sociale* che spiega il 24 per cento; le *attività ricreative culturali e di culto* che assorbono risorse pari a circa il 23 per cento ed infine, i *servizi generali delle PA* assorbono risorse per il 17 per cento del totale. La concentrazione di una quota elevata di risorse nella divisione degli *affari economici* è influenzata da alcune leggi: la 421 che attribuisce oltre un miliardo al settore aeronautico; la 642 che stanziava 1000 miliardi per il settore lattiero e la legge 647 che stanziava 630 miliardi per l'industria cantieristica e 360 per il settore portuale. Per le attività ricreative e per i servizi generali delle AP invece, le quote maggiori sono determinate rispettivamente dalla legge 641 che stanziava oltre 2 mila miliardi per attività ricreative e dalla legge 573 che assegna un contributo di 1000 miliardi all'Istituto nazionale di fisica nucleare.

Le altre divisioni spiegano in media circa l'uno per cento dell'intero ammontare.

Per quanto riguarda le risorse accantonate, la tavola mostra una notevole concentrazione degli accantonamenti nella divisione dei *servizi generali* (48,7 per cento) all'interno della quale l'82 per cento delle risorse è stata destinata al pagamento di quote capitali e interessi su titoli emessi, in ottemperanza alla sentenza della Corte Costituzionale.

Gli accantonamenti relativi alla *protezione sociale* che spiega circa il 18 per cento delle risorse riguardano essenzialmente interventi finalizzati in generale al sistema previdenziale ed in particolare al sistema pensionistico previdenziale delle ferrovie per il quale gli accantonamenti ammontano a oltre 1000 miliardi nel 1997 e a 2 mila miliardi nel 1998.

La terza divisione che è opportuno sottolineare è quella degli affari economici che assorbe oltre il 14 per cento del totale. In questo caso l'entità della quota è determinata in larga parte dagli accantonamenti finalizzati ad interventi di vario tipo nel settore dei trasporti e dell'industria. In particolare, nel primo caso, la maggior parte degli interventi programmati è finalizzata al completamento di alcune opere infrastrutturali mentre altri scaturiscono dall'adeguamento del settore alla normativa comunitaria. Nel secondo caso, relativo alle *attività estrattive, manifatturiere ed edilizie*, le risorse accantonate si concretizzano essenzialmente in incentivi al settore industriale.

4.2.2) l'anno dell'ingresso nell'Unione monetaria (1997)

La manovra di bilancio

In sede di consuntivo 1997 l'indebitamento netto è risultato pari al 2,7 per cento del PIL. Il raggiungimento degli obiettivi prefissati ha consentito di delineare, all'interno del Dpef 1998-2000, un quadro macroeconomico relativamente positivo: crescita del 2 per cento del Pil reale; riduzione della dinamica dei prezzi al di sotto del 2 per cento; riduzione del tasso di disoccupazione all'11,7 per cento.

Sulla base di tali indicatori, è stato programmato, in riferimento al rapporto indebitamento/Pil, un valore pari al 2,8 per cento, considerando a tal fine necessaria una correzione pari a 25 mila miliardi.

La manovra di bilancio per il 1998 ha trovato attuazione attraverso la legge finanziaria 450/97 e i due provvedimenti collegati, la legge 449/97 ed il decreto legge in materia di imposte indirette, convertito in legge n.410 del 1997.

La legislazione di spesa del 1997

La legislazione di spesa del 1997 si caratterizza per la riduzione del numero delle leggi di conversione dei decreti legge che passa da due terzi ad un quinto del totale.

Nel corso del 1997 sono state approvate 194 leggi di spesa di cui 101 comportano dichiarate conseguenze finanziarie per un ammontare pari a oltre 28 mila miliardi.²⁴

A copertura dei nuovi oneri sono stati utilizzati soprattutto gli accantonamenti dei fondi speciali che hanno rappresentato il 75 per cento delle tipologie di copertura. In merito al loro utilizzo non si registrano anomalie ad eccezione della legge 437/87 di conversione del decreto legge 362/97 che provvede al finanziamento della missione italiana in Albania utilizzando un accantonamento relativo al ministero del lavoro.

Le risorse accantonate ed allocate nel 1997: ripartizione funzionale e loro confronto

La legislazione di spesa del 1997, coperta con i fondi speciali, ha inciso in due settori principali: *affari economici* (42,6 per cento); *protezione sociale* (29 per cento).

Nella divisione affari economici il 58,8 per cento delle risorse allocate è spiegato dal gruppo *attività estrattive, manifatturiere ed edilizie* a cui la legge 135 destina oltre 2 mila miliardi per il rilancio economico industriale delle aree depresse.

Le risorse complessive allocate alla *protezione sociale*, sono determinate dal gruppo *disoccupazione* il cui peso è influenzato prevalentemente dalla legge che 30 assegna oltre 2 mila miliardi al Fondo integrativo per l'occupazione.

Relativamente ai *servizi generali delle PA* (4 per cento) si rileva che diverse disposizioni di spesa spiegano all'interno di questa divisione l'81 per cento delle risorse per il gruppo degli organi esecutivi e legislativi, affari finanziari e fiscali, attività finanziarie e affari esteri nel quale confluiscono risorse derivanti da diverse disposizioni normative.

Relativamente alle altre divisioni, si registrano allocazioni mediamente superiori al 3 per cento del totale.

Per quanto riguarda gli accantonamenti, la tavola mostra una elevata concentrazione nella divisione dei *servizi generali delle pa* (36,7) e degli *affari economici* (35,6).

All'interno degli affari economici, il gruppo in cui sono state accantonate più risorse, è quello degli *affari generali economici, commerciali e del lavoro*, a cui sono stati destinati il 47 per cento delle risorse essenzialmente per l'attuazione dell'accordo sul lavoro in materia di formazione di mercato del lavoro (55 miliardi derivano da un emendamento della camera); il gruppo *agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia* assorbe il 25 per cento del totale dell'intera divisione; ed infine quello dei *trasporti*, a cui sono stati destinati accantonamenti per interventi vari, assorbe il 22 per cento delle risorse accantonate.

L'altra divisione a cui abbiamo accennato, quella dei *servizi generali*, spiega accantonamenti essenzialmente finalizzati al rimborso dei crediti di imposta e all'assunzione del personale tecnico amministrativo del ministero dei lavori pubblici, entrambi rientranti nel gruppo degli *organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie e fiscali e affari esteri*.

Per quanto riguarda le altre divisioni, si rileva che mediamente assorbono il 3,4 per cento degli accantonamenti del triennio.

²⁴ L'ammontare indicato è al lordo delle regolazioni debitorie pari a 3 mila miliardi. In particolare si tratta del finanziamento delle Unità Sanitarie Locali per le quali la legge 21 destina 900 miliardi di lire e del parziale ripiano del disavanzo del SSN al quale la stessa legge assegna oltre 2 mila miliardi.

Come può rilevarsi dalla tavola e dalla figura 2, si registrano sensibili scostamenti nei casi relativi alla *protezione sociale* in cui le allocazioni effettuate con le leggi di spesa sono di 22 punti percentuale superiori agli accantonamenti e dei *servizi generali delle PA* in cui gli accantonamenti sono maggiori delle leggi di spesa di 33 punti percentuale.

Nel primo caso, come è stato già accennato, la differenza è da imputare principalmente al gruppo della *disoccupazione*, a cui sono stati attribuiti circa 2 mila miliardi per il triennio 1997-1999; nel secondo caso la differenza deriva dalle risorse allocate da diverse disposizioni normative, all'interno del gruppo degli *organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie e fiscali e affari esteri*.

In linea generale, ad eccezione dei due casi appena indicati, non si sono verificate per il triennio 1997-1999 ampi divari tra le risorse accantonate ed allocate, fatto che indurrebbe a concludere che in questo triennio si è realizzato un adeguato grado di connessione tra le risorse accantonate ed allocate.

4.2.3) la parte centrale della legislatura: tra risanamento e sviluppo (1998, 1999 e 2000)

La manovra di bilancio

A consuntivo, i risultati conseguiti nel 1998 sono stati pari alle attese: l'indebitamento netto della PA è risultato pari a 2,8 per cento del PIL. Inoltre si è registrata una riduzione degli interessi superiore a quella prevista (8,1 per cento a fronte dell'8,6 per cento previsto) mentre l'avanzo primario invece è stato di mezzo punto inferiore alle aspettative (5,3 invece di 5,8).

Si è registrata infine una riduzione del rapporto debito/PIL superiore alle previsioni iniziali.

Il Dpef 1999-2001 ha previsto, per il 1999 una crescita del 2,5 per cento con un ulteriore incremento del 2,7 per cento. È stato previsto inoltre una riduzione del tasso di inflazione all'1,5 per cento. Gli obiettivi di bilancio prevedevano la riduzione dell'indebitamento netto delle PA al 2 per cento del PIL, a fronte di un suo andamento tendenziale al 2,4 per cento. L'avanzo primario programmatico era fissato al 5,5 per cento del PIL ed il rapporto debito/PIL è stato valutato pari al 114,6 per cento.

La legislazione di spesa del 1998

Nel 1998 sono state pubblicate 168 leggi di spesa di cui 98 comportano dichiarate conseguenze di carattere finanziario nel triennio 1998-2000 pari ad oltre 27 mila miliardi. Di queste ultime 17 sono di iniziativa parlamentare.

Le leggi 337, 61e 30, che rispettivamente destinano risorse per la disciplina relativa al riordino della riscossione; per la copertura di oneri relativi a mutui contratti dalle regioni in seguito a calamità naturali e per oneri relativi al settore dei trasporti, contengono disposizioni riguardanti regolazioni debitorie pregresse.

Alcune leggi recano oneri per il 1997. Si tratta dei cosiddetti "slittamenti"²⁵ previsti dalla 468/78 modificata e di leggi di conversione dei decreti-legge, che attivano immediatamente le relative risorse.

Gli oneri relativi ad anni successivi al triennio di riferimento sono costituiti da limiti di impegno²⁶ contratti per il finanziamento di investimenti.

Alcune leggi approvate nel 1998 comportano, nel triennio di riferimento, oneri superiori a 1000 miliardi e rappresentano più del 40 per cento delle risorse allocate nel triennio (leggi 52,194,208,267,426 e 448).

Si distinguono per incidenza finanziaria le leggi 52 e 208, l'una avente per oggetto l'integrazione del fondo per l'occupazione e l'altra contenente disposizioni per le aree depresse. Relativamente alle altre leggi va segnalato che la legge 194 destina oltre 2 mila miliardi per il

²⁵ L'istituto degli slittamenti è analizzato nel paragrafo 6, cui si rinvia

²⁶ Per un approfondimento sui limiti di impegno si rimanda al paragrafo 6.

settore dei trasporti; la legge 267 assegna oltre 1000 miliardi per zone colpite da eventi calamitosi; la legge 426 attribuisce circa 2 mila miliardi per interventi di vario tipo in campo ambientale ed infine, la 448 assegna risorse per interventi di vario tipo di cui una quota rilevante di circa 1000 miliardi sono destinati alla copertura di oneri per trattamenti pensionistici derivanti dall'applicazione della sentenza della Corte Costituzionale.

Le tipologie di copertura utilizzate sono per la maggior parte rappresentate dai fondi speciali che coprono oltre l'82 per cento dei nuovi oneri.

Le risorse accantonate ed allocate nel 1998 : ripartizione funzionale e loro confronto

La legislazione di spesa approvata nel 1998, coperta con i fondi speciali, ha inciso principalmente nella divisione dei *servizi generali delle amministrazioni pubbliche* (7,5 per cento) degli *affari economici* (49 per cento), in quella della *protezione sociale* (26 per cento).

All'interno della divisione dei *servizi generali delle amministrazioni pubbliche*, il gruppo degli *aiuti economici internazionali* assorbe il 57,9 per cento dell'intero ammontare per interventi di vario tipo. Il più cospicuo di tali interventi è contenuto nella legge 160, recante disposizioni per contributi ad organismi di carattere internazionale.

Nell'ambito degli *affari economici*, il 42 per cento è spiegato dal gruppo degli *affari generali economici, commerciali e del lavoro* a cui la legge 208, come già accennato, assegna oltre 3 mila miliardi per lo sviluppo economico delle aree depresse. Il gruppo dei *trasporti*, assorbe il 39,6 per cento delle risorse allocate negli *affari economici*, in larga misura derivanti dalla legge 194 che introduce interventi di vario tipo in questo settore.

Nell'ambito della *protezione sociale*, il gruppo che assorbe maggiori risorse è rappresentato dalla *disoccupazione* che spiega il 51,2 per cento del totale. Su di esso ha notevolmente impattato la legge 52 recante disposizioni per l'integrazione del Fondo per l'occupazione.

Relativamente alle altre divisioni, si rileva che mediamente assorbono poco più del 2 per cento allocazioni.

Come si rileva dalla tavola, le divisioni che spiegano maggiori risorse accantonate, sono: *servizi generali delle amministrazioni pubbliche* (14,7), *affari economici* (50,9); e *protezione sociale* (12,5).

Relativamente agli *affari economici*, i gruppi che assorbono una quota elevata degli accantonamenti, sono: *affari generali, economici e del lavoro* (39,8); *trasporti* (39,7); *agricoltura* (16,1).

All'interno della divisione dei *servizi generali delle amministrazioni pubbliche*, il 42,3 per cento è accantonato per gli *aiuti economici internazionali*, il 36,7 per cento è attribuito agli *organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie e fiscali e affari esteri* ed il 20,9 per cento al gruppo relativo ai *trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione*.

Infine la divisione della *protezione sociale*, spiega il 56,9 per cento dei suoi accantonamenti nel gruppo della *disoccupazione* e per la restante parte, tra gli altri gruppi della divisioni in percentuale non superiore al 7 per cento.

Le restanti divisioni assorbono mediamente il 3 per cento degli accantonamenti.

La tavola e la figura mostrano un rilevante scostamento delle risorse allocate rispetto a quelle accantonate. La principale fonte di questo divario è rappresentata dalla legge 52 che, come è stato più volte accennato, alloca oltre 3 mila miliardi per l'integrazione del Fondo per l'occupazione. Anche per la *protezione dell'ambiente* si registra una differenza delle leggi di spesa rispetto ai fondi speciali di circa 7 punti percentuale. In questo caso imputato a diverse disposizioni di rifinanziamento di copertura di oneri in campo ambientale.

Relativamente alle altre divisioni, si registra un divario mediamente inferiore al 3 per cento ed, ad eccezione delle divisioni ora indicate, deriva in tutti i casi da un maggior valore percentuale degli accantonamenti rispetto alle allocazioni.

La manovra di bilancio

I risultati positivi conseguiti nel 1999 derivano essenzialmente dal più sostenuto gettito tributario e ad un ridotto onere per interessi. Inoltre alla discesa del rapporto debito/pil hanno contribuito la realizzazione delle privatizzazioni per oltre 43 mila miliardi.

Con il Dpef 2000-2003 è stato delineato un quadro macroeconomico che prevedeva: la graduale accelerazione della crescita del Pil in termini reali (dal 2,2 per cento del 2000 al 2,9 per cento del 2003); il mantenimento dell'obiettivo di contenimento dell'inflazione ad un tasso programmato era previsto stabilizzarsi intorno all'1 per cento negli anni successivi; una ripresa dell'occupazione, con tassi di crescita dello 0,8 per cento nel 2000 e del 0,9 per cento nel triennio successivo. In linea generale per la finanza pubblica, il Dpef del 1999 stabiliva per il 2000, l'obiettivo di indebitamento netto pari all'1,5 per cento del PIL, con un avanzo primario pari al 5 per cento ed una spesa per interessi del 6,5 per cento. In definitiva i principali obiettivi potevano così essere sintetizzati: una graduale riduzione dell'indebitamento netto delle PA, dall'1,5 nel 2000 fino ad un sostanziale pareggio nel 2003; un avanzo primario superiore al 5 per cento del PIL; il contenimento del rapporto debito/Pil dal 117% del 2000 fino al 100% nel 2003.

Per conseguire questi risultati è stata prevista anche una manovra correttiva pari a 15 mila miliardi, di cui 11500 sono stati finalizzati alla correzione dell'evoluzione tendenziale dei saldi, mentre 3500 miliardi sono stati destinati ad "interventi per la crescita". La manovra di finanza pubblica per il 2000 contenuta nella legge finanziaria²⁷ è stata articolata in misure volte al contenimento della spesa corrente volte ad assicurare 11 mila miliardi e in misure dirette ad incrementare le entrate extratributarie derivanti in larga parte dalle dismissioni immobiliari. (circa 4 mila miliardi.)

La legislazione di spesa del 1999

Nel corso del 1999 sono state approvate 205 leggi di spesa di cui 103 hanno comportato dichiarate conseguenze di carattere finanziario. Gli oneri autorizzati nel triennio 1999-2001 ammontano a oltre 40 mila miliardi. Per la copertura di questi oneri sono stati utilizzati gli accantonamenti dei fondi speciali per tre quarti del totale delle coperture.

Per realizzare una comparazione tra risorse effettivamente allocate con le leggi di spesa e quelle accantonate, anche in questo caso sono state eliminate le regolazioni debitorie pregresse contenute nelle leggi 39,498 e 472 relative tutte al parziale ripiano del disavanzo del settore sanitario.

Alcune leggi, in particolare quelle approvate nei primi mesi dell'anno, recano oneri anche per il 1998²⁸. Gli oneri relativi agli anni successivi al triennio di riferimento sono determinati principalmente dai limiti di impegno che, salvo eccezioni, dovrebbero riferirsi, secondo quanto stabilito nel DPEF 2000, ad un quindicennio, scontando un tasso di interesse del 6,5 per cento.

Alcune di queste leggi sono di natura rilevante²⁹ e introducono oneri pari al 70 per cento del totale degli oneri introdotti nel triennio 1999-2001.

Ad eccezione dei collegati alla manovra finanziaria (legge 133 e 144), le altre leggi intervengono nei principali settori dei trasporti(140), della ricerca scientifica(370) e dell'agricoltura(410).

²⁷ A seguito della legge 208/99 sola manovra di finanza pubblica si articola principalmente nella legge finanziaria essendo stato soppresso il collegato di sessione.

²⁸ Tra i motivi che determinano la individuazione di oneri relativamente all'anno precedente quello relativo al triennio di riferimento del bilancio pluriennale vanno considerati in particolare gli "slittamenti" previsti dalla 468/78 modificata e le leggi di conversione dei decreti-legge, che attivano immediatamente le relative risorse.

²⁹ Si tratta delle leggi: 144;133;72;498;292;499;39;370;410;140

Le risorse allocate ed accantonate nel 1999: ripartizione funzionale e loro confronto

Le divisioni in cui vi è stata una maggiore incidenza finanziaria delle leggi di spesa sono state: *affari economici*(29 per cento); *istruzione*(24 per cento) e *protezione sociale*(15 per cento).

All'interno della prima divisione indicata, i gruppi che hanno assorbito una percentuale maggiore di risorse sono quello relativo ai *trasporti*(45 per cento) ed alla *agricoltura silvicoltura pesca e caccia*(7,6per cento) ai quali, come già accennato, la legge 140 e la 410 attribuiscono rispettivamente 800 e 1200 miliardi.

La divisione relativa all'*istruzione*, alloca le maggiori risorse nel gruppo della istruzione secondaria (67,6 per cento) in cui confluiscono oltre 1000 miliardi derivanti dal provvedimento collegato alla manovra finanziaria per l'istituzione dell'obbligo di frequenza di attività formative ed oltre 2 mila miliardi per il trattamento accessorio del personale della scuola stanziati dalla legge 292.

Infine, per quanto riguarda la *protezione sociale*, va rilevato che i gruppi che spiegano maggiori risorse, sono il gruppo della *disoccupazione*(67 per cento); quello della *vecchiaia* (13,9 per cento) e delle *abitazioni*(13 per cento). Le altre divisioni assorbono in media quasi il 4 per cento delle risorse allocate complessivamente nel triennio.

Relativamente agli accantonamenti, si registrano quote maggiori di risorse allocate nelle divisioni relative ad; *servizi generali delle amministrazioni pubbliche* (16,2 per cento); *affari economici*(33,3 per cento); *istruzione* (20,1 per cento) *protezione sociale* (15,8 per cento).

Per quanto riguarda la *divisione dei servizi generali*, l'80 per cento degli accantonamenti è classificato nel gruppo degli *organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie e fiscali e affari esteri*, che comprende tra l'altro, anche voci di accantonamenti estremamente generiche, tali da non poter essere precisamente classificate altrove.

Nell'ambito degli *affari economici*, gli accantonamenti sono concentrati principalmente nel gruppo dell'*agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia* (59,6 per cento) e dei *trasporti*(21,4 per cento).

Gli accantonamenti relativi all'*istruzione* sono attribuiti in larga percentuale a due gruppi: *istruzione superiore*(52,2 per cento) e *istruzione non altrimenti classificabile*(41,5 per cento).

Infine per la *protezione sociale*, quasi tutti gli accantonamenti sono spiegati dal gruppo della *vecchiaia* che assorbe il 77 per cento del totale.

Come si nota dalla tavola e dal grafico, non si registrano sensibili differenze tra i due aggregati. In linea generale infatti, lo scostamento medio è inferiore al 3 per cento.

La manovra di bilancio

Il 2000 si è chiuso con un sostanziale rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Con nota di aggiornamento del 30 settembre, è stato corretto il quadro di finanza pubblica tendenziale prospettato in sede di DPEF 2001-2004 sulla base dell'evoluzione positiva delle entrate tributarie relative al 2000. La definizione degli obiettivi programmatici macroeconomici e di finanza pubblica relativi al quadriennio 2001-2004 è stata da ultimo esposta nel Patto di stabilità, trasmesso all'Unione Europea. Con riferimento al quadro macroeconomico, il prodotto interno lordo atteso crescere del 2,5 per cento mentre l'inflazione, misurata sul consumo delle famiglie, scenderebbe intorno al 2,6 per cento.

Con riferimento agli obiettivi programmatici la manovra di bilancio disposta con la legge finanziaria per il 2001 prevedeva misure di sgravio fiscale(circa 21.500 miliardi) destinate all'alleggerimento dell'onere tributario delle famiglie e ad agevolazioni per imprese.

Nel primo caso è stato previsto un allargamento della fascia di reddito compresa nel primo scaglione d'imposta, la riduzione di aliquote e nuove deduzioni e detrazioni. Nel secondo caso per le imprese è stata prevista una riduzione dell'aliquota Irpeg, dei più bassi acconti Irpeg ed Irap e del più favorevole regime della dual income tax.

Inoltre sono stati predisposti interventi a sostegno dell'economia di importi rilevanti riguardano anche il settore energetico(circa 3200 mld), nel quale si intende fronteggiare le spinte inflazionistiche connesse all'evoluzione dei prezzi dei prodotti petroliferi. Oltre 4 mila miliardi infine sono destinati al sostegno dell'occupazione e dello sviluppo delle aree svantaggiate (crediti di imposta sui nuovi investimenti, riduzioni Irap e assunzioni a tempo indeterminato).

La legislazione di spesa

Nel 2000 sono state pubblicate complessivamente 145 leggi di cui 84 comportano rilevanti conseguenze di carattere finanziario. Gli oneri introdotti dalla legislazione di spesa di quest'anno ammontano oltre 35 mila miliardi. Sul 1999 gravano 595 miliardi, per effetto in parte della pubblicazione nei primi giorni del 2000 di leggi approvate alla fine 1999, in parte della conversione di decreti legge adottati sul finire del tale anno ed in parte del mantenimento nel 2000 di accantonamenti del fondo speciale di parte corrente relativi a spese corrispondenti ad obblighi internazionali e di accantonamenti del fondo speciale di parte capitale relativi a disegni di legge già approvati da un ramo del Parlamento. Gli "slittamenti" di copertura in questione sono pertanto risultati tutti rispondenti alla normativa contabile. In riferimento alla tipologia di copertura adottata va rilevata una diminuzione della percentuale di utilizzo dei fondi speciali pari al 28 per cento del totale, mentre le altre forme di copertura rappresentano in questo esercizio oltre il 46 per cento delle risorse utilizzate a copertura dei nuovi oneri.

Le risorse allocate ed accantonate nel 2000: ripartizione funzionale e loro confronto

La legislazione di spesa approvata nel 2000 ha inciso principalmente nelle divisioni relative ai *servizi generali*(24 per cento), all'*istruzione*(27 per cento) e alla *protezione sociale* (22 per cento).

In particolare all'interno della divisione dei *servizi generali delle pa* si rileva che il 78 per cento delle risorse è spiegato dal gruppo trasferimenti a carattere generale tra i diversi livelli di amministrazione ai quali la legge 290 assegna circa 2 mila miliardi per la copertura degli oneri delle regioni. L'altro gruppo che assorbe una percentuale rilevante di risorse è quello degli *organi esecutivi e legislativi* al quale le leggi 342 e 354 destinano rispettivamente 7 mila e 1000 miliardi per misure varie in materia fiscale.

Nell'ambito della seconda divisione citata, l'*istruzione*, si rileva una elevata quota di risorse, pari al 65 per cento dell'intera divisione per interventi diretti all'*istruzione secondaria* a cui, come già accennato, la legge 62 destina oltre 1000 miliardi per la parità scolastica.

Infine, relativamente alla *protezione sociale* si registra una quota di risorse pari all'81 per cento del totale spiegata dal gruppo residuale della *protezione sociale non altrimenti classificabile* a cui la legge 328 destina circa 2 mila miliardi come contributo al Fondo nazionale per le politiche sociali.

Sul versante degli accantonamenti, la tavola mostra che la concentrazione più alta di risorse si registra nelle divisioni dei *servizi generali delle pa* (21 per cento), degli *affari economici* (19 per cento) e della *protezione sociale* (14 per cento).

In particolare all'interno dei *servizi generali delle pa* il 65 per cento degli accantonamenti è assorbito dal gruppo *organi esecutivi e legislativi* (che comprendono misure dirette al rimborso dei crediti di imposta e vari provvedimenti per sgravi tributari) e dal gruppo della *ricerca di base* per cui sono state destinate risorse per il programma satellitare comunitario.

Relativamente agli *affari economici*, si registra una concentrazione del 48 per cento del totale per interventi vari programmati in *agricoltura* ed una quota pari al 28 per cento per vari accantonamenti destinati al settore dei *trasporti*.

Infine, la *protezione sociale* spiega il 67 per cento delle sue risorse all'interno del gruppo della vecchiaia per cui sono state accantonate risorse per la riforma dell'assistenza.

In linea generale nel confronto tra i due andamenti non si registrano ampi scostamenti ad eccezione degli *affari economici* in cui gli accantonamenti superano di 16 punti percentuale le leggi di spesa. Per le altre divisioni, anche in questo esercizio finanziario, lo scostamento medio registrato è pari al 3 per cento.

4.2.4) la fine della legislatura (2001)

La legislazione di spesa

Nei primi mesi del 2001, mesi conclusivi della XIII legislatura, sono state approvate 104 leggi di cui 61 comportano dichiarate conseguenze finanziarie per oltre 28 mila miliardi, pari a circa il doppio della media dei corrispondenti periodi nei precedenti esercizi. La legislazione di spesa del quadrimestre ha comportato la quasi totale utilizzazione degli accantonamenti contenuti nei fondi speciali, in particolare di parte corrente.

Le leggi di maggior rilievo sono rappresentate dalla legge 3 del 19 gennaio comportante norme sul potenziamento della sorveglianza epidemiologica della encefalopatia spongiforme bovina pari a 100 miliardi annui, dalla legge 48 del 13 febbraio diretta all'aumento del ruolo organico della magistratura ordinaria pari a 103 miliardi annui, dalla legge 64 del 6 marzo per l'istituzione del servizio civile nazionale pari a 250 miliardi annui, la legge 86 del 29 marzo con cui si attribuisce una indennità di trasferimento al personale delle forze armate e delle forze di polizia pari a 292 miliardi annui ed infine, dalla legge 134 del 29 marzo istitutiva del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti: 160 miliardi annui. Le risorse allocate con leggi di spesa non sono state classificate poiché, come è noto la XIII legislatura si chiude in questo primo quadrimestre ed inoltre sarebbe stato poco significativo confrontare le allocazioni di un solo quadrimestre con gli accantonamenti di un intero esercizio finanziario.

4.3) Una valutazione di sintesi

In questo paragrafo conclusivo viene sviluppato il ragionamento, sulla base della analisi quantitativa svolta, relativo alla scarsa connessione tra attività di programmazione delle risorse per gli interventi settoriali (che avviene nella sessione di bilancio con l'impostazione degli accantonamenti) e la legislazione di settore sviluppata nel corso dell'anno. Sul primo versante si determina una scarsissimo legame tra la programmazione settoriale delle varie amministrazioni di spesa e le risorse allocate nei fondi, che spesso non corrispondono ad un progetto strutturato. Sul secondo versante, nel corso dell'anno le commissioni permanenti, che sviluppano l'attività legislativa di competenza, pongono poca attenzione alle risorse allocate, e solo raramente si occupano dei profili finanziari dei provvedimenti trattati, delegando alle commissioni bilancio l'intera gestione del circuito quantificazione-copertura finanziaria-richiesta delle relazioni tecniche sui progetti di iniziativa parlamentare.

La sostanziale congruenza tra risorse allocate ed attivate deriva in ultima analisi dall'attività di Governo (rectius amministrazioni di spesa) che, senza particolari interferenze parlamentari, porta avanti, attraverso un meccanismo di finalizzazioni confermate nel corso degli anni, provvedimenti finalizzati per lo più a fornire supporto legislativo alla gestione ordinaria dell'azione amministrativa.

5. Legislazione di spesa e sessione di bilancio (paragrafo in corso di realizzazione)

In questo paragrafo l'analisi quantitativa si sofferma sulla legislazione di spesa definita nel corso della sessione di bilancio. Oltre alla allocazione dei fondi speciali che, come si è visto, rappresentano la principale fonte di copertura finanziaria delle leggi approvate nel corso dell'anno, nel corso della decisione di bilancio vengono prese importanti decisioni di spesa, accentuatesi negli ultimi anni, dopo l'adesione all'Unione monetaria.

Queste decisioni di spesa, classificate sotto il profilo funzionale, rendono possibile la ricostruzione complessiva della articolazione della legislazione di spesa nel corso della legislatura. Il trade-off tra legislazione dentro e fuori la sessione di bilancio è. Come si è già detto, fortissimo, ed è determinato sia da fattori contingenti, sia da scelte esplicite del Governo. Risulta quindi essenziale, per esprimere un giudizio complessivo sulla legislazione di spesa, nella fattispecie dei governi di centro-sinistra, ricostruire un quadro di insieme.

5.1) L'adeguamento della legislazione vigente

Una componente molto significativa dei nuovi oneri introdotti con la sessione di bilancio è rappresentata dal rifinanziamento di provvedimenti definiti in anni passati e la cui dotazione finanziaria è rimessa alla legge finanziaria (Tabella C), Il grado di discrezionalità è in questi casi rappresentato dal "quantum" (che teoricamente potrebbe anche essere azzerato), che viene modulato in base alle esigenze complessive dell'equilibrio di bilancio. Meno rilevanti sotto il profilo quantitativo, ma espressione maggiore di discrezionalità, sono inoltre quei provvedimenti di parte capitale che, esauriti gli stanziamenti, vengono rifinanziati (Tabella D)³⁰.

5.2) I nuovi oneri recati dai provvedimenti collegati di sessione

I provvedimenti collegati di "sessione", che sono stati il principale strumento del risanamento finanziario, pur caratterizzati da norme tendenti ad incrementare le entrate e a ridurre le spese hanno sempre contenuto anche decisioni di maggiori spesa, che sono state analiticamente prese in esame.

5.3) Il nuovo contenuto normativo della legge finanziaria

Con la riforma del 1999 il provvedimento collegato di sessione è stato soppresso ed è stata potenziata, fermo restando il suo carattere tipizzato, la legge finanziaria, per recepire le disposizioni connesse allo sviluppo economico.

6) Il ciclo di quantificazione degli oneri: aspetti giuridici e normativi

6.1 Premessa

Questo paragrafo, secondo un approccio storico normativo, è mirato a valutare le vicende evolutive della copertura delle leggi di spesa. Si tratta di una problematica che a partire dai primi anni della nostra Costituzione fino ad oggi, si snoda attraverso diversi scenari socioeconomici dai quali di volta in volta nascono rinnovate esigenze che richiedono, di conseguenza, nuovi interventi legislativi. La legislazione di spesa è uno degli strumenti attraverso cui lo Stato esercita la sua funzione allocativa delle risorse, pertanto recepisce ed esprime i mutamenti che si verificano sul piano istituzionale. In particolare assumono un ruolo fondamentale nella vicenda delle leggi di spesa i due attori principali della funzione di indirizzo della finanza pubblica: Governo e

³⁰ Il potenziamento della Tabella D della legge finanziaria, introdotto dalla legge 208 del 1999 viene discusso nel paragrafo 6.

Parlamento³¹. L'equilibrio del loro rapporto si riflette indirettamente sugli equilibri della finanza pubblica soprattutto attraverso le modalità con cui vengono poste in essere le autorizzazioni di spesa. Pertanto la questione della quantificazione degli oneri e della loro copertura non riveste natura prettamente contabile ma si estende alle procedure con cui Parlamento e Governo svolgono la loro dialettica in merito alle scelte pubbliche. A questo scopo il legislatore è intervenuto, a cadenza decennale per introdurre ed affinare sia gli strumenti che i procedimenti con cui si introducono nuovi oneri nel nostro ordinamento. Così nel 1978, il suo primo intervento è stato finalizzato a riordinare un processo decisionale troppo carente di fronte al crescente intervento dello Stato in economia. A distanza di un decennio, si è sentita l'esigenza di migliorare gli strumenti predisposti dal primo legislatore. Infine l'ultimo intervento, nel 1999 è stato finalizzato ad adeguare il nostro sistema contabile alle esigenze di razionalizzazione e trasparenza derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Questi tre interventi sono stati realizzati sempre in un'ottica di maggiore prevedibilità e governabilità della finanza pubblica ed hanno comportato crescenti miglioramenti. Tuttavia, come già detto, dato che la problematica della copertura della quantificazione degli oneri risente dell'influenza del contesto in cui si svolge, non sembra possibile ritenere che il suo processo evolutivo sia terminato. A ben vedere, come diremo più avanti, si possono già delineare alcuni punti critici su cui riflettere per un ulteriore intervento.

6.1) Inquadramento della problematica

Il problema della copertura delle leggi di spesa va collocato nel più ampio contesto di garanzia del principio di copertura di finanza pubblica contenuto nei commi 3 e 4 dell'art.81 Cost. I due commi dell'articolo rappresentano un sistema combinato all'interno del quale si opera una distinzione tra momento decisionale della spesa, e definizione dell'equilibrio finanziario complessivo³². In particolare, il terzo comma stabilendo che "con la legge di bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese" opera una distinzione tra la sede normativa in cui si determinano gli equilibri finanziari e la sede normativa in cui si possono introdurre aumenti di spesa o riduzioni di entrata. La spesa deve trovare fonte in un atto di legislazione ordinaria che costituisce il titolo giuridico della futura spesa, in una fase temporale precedente alla sua assunzione in bilancio. Questa separazione consente di adottare decisioni finanziarie in tempi diversi da quelli della sessione di bilancio ed in modo ponderato sia in merito agli effetti diretti che a quelli indiretti che potrebbero influenzare l'equilibrio finanziario complessivo. Proprio a garanzia di tale equilibrio finanziario, il quarto comma dell'art.81 stabilendo che "ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte" introduce un sinallagma tra decisione di spesa e mezzi di finanziamento della stessa finalizzato a responsabilizzare il decisore politico nel momento in cui adotta scelte destinate a riflettersi sugli equilibri di bilancio.

L'art.81 si configura in questo modo come una norma sulla produzione di norme³³ poiché non indica definiti obiettivi ma impone una metodologia delle decisioni di spesa che assicuri una adeguata responsabilità e coscienza da parte del legislatore nell'approvazione delle leggi di spesa diverse da quelle di bilancio. In sostanza Governo e Parlamento devono raccordare le loro scelte

³¹ Una approfondita analisi dei rapporti tra Governo e Parlamento nella funzione di indirizzo della finanza pubblica è svolta da G. della Cananea, *Indirizzo ...*; S. Cassese, *Il potere esecutivo nei sistemi parlamentari di governo*, in Quaderni costituzionali 1993

³² L'enunciazione della tesi che il terzo e quarto comma dell'articolo 81 Cost. formano un sistema, risale alla sentenza della Corte Costituzionale n.66 del 1959 secondo cui il terzo comma dispone che "non si possono aggiungere spese e tributi a quelli contemplati dalla legge" e il quarto che "non possono emanarsi disposizioni, che importino per l'erario oneri di più ampia portata rispetto a quelli derivanti dalla legislazione preesistente se non venga introdotta nella legislazione anche l'indicazione dei mezzi destinati alla copertura dei nuovi oneri"

³³ Così De Ioanna "l'obbligo di copertura si configura come norma sulla produzione di norme proprio in quanto instaura un limite "interno" all'autonomia politica legislativa, limite che si "appoggia" all'altro limite, "esterno", chela legge di bilancio incontra nella cornice dell'ordinamento generale." *Copertura delle leggi di spesa* in Dizionario di Contabilità pubblica a cura di Barettoni Arleri, 1989

politiche al principio dell'equilibrio di bilancio inserendo le stesse nell'indirizzo non solo politico, ma anche finanziario, tale essendo la ratio del sistema terzo e quarto comma dell'art.81 Cost..

Ora, il modo in cui i due principali attori hanno riaccolto l'indirizzo della finanza pubblica ai principi costituzionali dell'art.81, ha subito nel corso degli anni le influenze derivanti dal contesto socioeconomico che si sono riflesse anche all'interno del loro stesso rapporto.

Fino agli anni '60 si poteva rilevare che l'equilibrio del rapporto tra Governo e Parlamento in merito alla spesa pubblica, verteva sul Governo il quale determinava le scelte legislative di spesa limitando la quantificazione e copertura essenzialmente al primo anno.

D'altro canto questa primazia del governo riusciva ad assicurare la tendenza del bilancio al pareggio proprio in virtù del fatto che era un solo soggetto a prendere le decisioni, decisioni che in quel periodo erano relativamente meno complesse dato il ristretto intervento dello Stato nell'economia.

Le cose cambiano, quando parallelamente allo sviluppo industriale del paese, dopo la seconda metà degli anni '60, aumentò l'intervento pubblico in diversi settori, soprattutto nel welfare state e nei servizi sociali. Cominciarono a delinearsi fattori recessivi che richiesero ulteriori interventi di carattere compensativo come, ad esempio, misure di sostegno alle imprese e assorbimento di manodopera nel pubblico impiego per limitare la disoccupazione.

Il mutato scenario socioeconomico ebbe dei riflessi anche sul piano istituzionale. Aumentarono infatti i rappresentanti politici dei vari interessi sociali e ciò comportò un rafforzamento del ruolo del Parlamento nelle decisioni di spesa oltre ad una maggiore tensione scaturente dalle diverse istanze portate all'interno del processo deliberativo di spesa. Il processo di bilancio diventa in questo periodo la sede per la risoluzione dei vari conflitti di interessi coinvolti, ragion per cui assume una importanza cruciale il rispetto di regole che evitino soluzioni demagogiche a danno degli equilibri della finanza pubblica³⁴.

Tuttavia, il Governo ed il Parlamento non erano in grado di indirizzare la finanza pubblica a principi di equilibrio e stabilità.

Gli ingenti interventi nei settori del pubblico impiego e della protezione sociale venivano realizzati attraverso una legislazione di spesa per la quale non si rispettava la regola di calcolare in via preliminare né la quantificazione dell'onere, né la relativa copertura. Ciò comportò un aumento della spesa maggiore di quello delle entrate da cui sarebbe derivato un disavanzo destinato ad autoriprodursi, durante gli anni ottanta, per effetto di un tasso di crescita degli interessi passivi più alto del tasso di crescita dell'economia.

A ciò va aggiunta la completa assenza nel nostro ordinamento contabile di allora, di strumenti e procedure idonee a garantire il rispetto dei principi di copertura nella fase decisionale della spesa, a garantire, quindi, la reale attuazione dell'art.81 Cost.³⁵ Emerge pertanto la necessità di articolare la decisione di spesa in diverse fasi: una di natura programmatica che fissi obiettivi su un arco di tempo pluriennale; una di attuazione tramite la legislazione ordinaria di spesa; l'altra di raccordo tra gli obiettivi stabiliti e loro attuazione, in grado all'occorrenza di limitare gli eventuali effetti devianti della legislazione di spesa rispetto agli obiettivi prestabiliti.

In linea con queste esigenze si pose l'intervento del legislatore del 1978.

6.2) Una breve digressione: l'utilizzo dei fondi globali

La vicenda della copertura delle leggi di spesa e del rapporto tra il parlamento e governo in merito ad esse, può essere letta anche attraverso la ricostruzione dell'evoluzione dei fondi speciali (

³⁴ A riguardo Von Hagen, Harden: *Budget process in the european country*, in

³⁵ In relazione a queste problematiche, vale la pena di ricordare due studi svolti in Parlamento dal comitato Paratore-Petrilli nel 1948 e dal Comitato Paratore nel 1961. Il primo, ponendosi in un ottica di bilancio in pareggio, evidenziava la necessità di introdurre regole rigorose in grado di limitare l'espansione dell'intervento statale in economia; il secondo, non si limita al solo bilancio annuale, ma si estende al lungo periodo, indicando a copertura per le spese pluriennali di natura corrente l'incremento delle entrate mentre per quelle di investimento si ammette il ricorso all'indebitamento purchè nel limite del disavanzo annualmente predeterminato.

ex fondi globali). Il primo esercizio in cui sono state accantonate in bilancio delle risorse preordinate alla copertura dei disegni di legge in itinere o già approvati dal Consiglio dei Ministri, è stato relativo all'anno finanziario 1947-48. L'importo dei fondi globali era determinato in misura pari all'incremento di entrata che non si riteneva di dover destinare alla riduzione del preesistente disavanzo o alla compensazione della naturale crescita della spesa. In linea generale la gestione dei fondi, in special modo dei fondi di parte corrente, era una prerogativa quasi esclusiva del governo, tanto che la possibilità di utilizzare risorse accantonate nei fondi globali, da parte del parlamento, era subordinata alla condizione che il governo approvasse la scelta nel merito e che rinunciava ad una sua eventuale iniziativa analoga coperta con l'accantonamento "prenotato" dall'iniziativa non governativa.³⁶ La gestione di queste risorse, nella prassi applicativa di questo periodo, coinvolgeva la Commissione bilancio che annotava le utilizzazioni degli accantonamenti dei fondi, ponendo in rilievo gli eventuali utilizzi in difformità e la Ragioneria generale dello Stato che di norma si limitava a registrare nelle proprie scritture interne le suddette annotazioni. Tutta la procedura di gestione quindi rimaneva su un piano meramente conoscitivo ed informale dei rapporti tra i due organi, tant'è che da nessun documento ufficiale sarebbe stato possibile individuare quali erano i criteri di gestione dei fondi. Questa poca trasparenza si rivelava particolarmente negativa per l'individuazione, a fine esercizio, di quegli accantonamenti che non essendo stati legislativamente utilizzati durante l'anno, potevano "slittare" a fini di copertura, all'esercizio successivo.³⁷ Un lieve miglioramento sul piano informativo, si ebbe nell'esercizio 1954-55, a partire dal quale venne allegato alla nota preliminare un elenco delle voci degli accantonamenti dei fondi globali e che rappresentavano le coperture delle leggi di spesa già approvate dal Consiglio dei Ministri.

Tuttavia, già durante gli anni sessanta e soprattutto nei settanta, cominciava a venire meno la corrispondenza tra le voci degli accantonamenti indicate nel suddetto elenco e disegni di legge approvati dal Consiglio dei Ministri poiché sempre più frequentemente, si preferiva ricorrere all'utilizzo in difformità di risorse del fondo corrente a prescindere dall'accertamento dell'incremento delle entrate che avrebbe portato un miglioramento del saldo di parte corrente. In questo modo gli accantonamenti esprimevano sempre più delle mere intenzioni di spesa, oppure, in altri termini, il fondo, rappresentava sempre meno una fonte di copertura già acquisita al bilancio andando ad assumere, in questo modo il profilo finanziario di una programmazione di spesa che era già definita nell'ambito dell'equilibrio di bilancio. Ma tale equilibrio di bilancio in quegli anni era disancorato da stringenti criteri e procedure di vincolo e nasceva essenzialmente da una sorta di compromesso che governo e parlamento trovavano come risoluzione al conflitto degli interessi

³⁶ Così De Ioanna, Copertura delle leggi di spesa, in

³⁷ La vicenda delle risorse accantonate e non utilizzate, o meglio la vicenda dei cosiddetti "slittamenti", può essere ricostruita attraverso le norme che nel corso dei diversi anni sono intervenute in materia. La legge n.151 del 1953 aveva stabilito che, in sede di consuntivo, dall'ammontare complessivo delle entrate accertate doveva essere detratta una somma equivalente al totale degli oneri relativi a disegni di legge già presentati al Parlamento ma non ancora approvati. La somma che era stata sottratta dal totale delle entrate a fine esercizio, andava portata in aumento delle previsioni di entrata dell'esercizio successivo per coprire gli oneri delle leggi in itinere. L'intento del legislatore era quello di riconoscere dal punto di vista contabile la ultravalidità delle risorse che il Governo aveva indicato come copertura di propri provvedimenti in itinere, in questo modo, non sarebbe stato necessaria, in ogni esercizio, una nuova impostazione delle coperture stesse. La soluzione offerta dalla l.151, tuttavia, suscitò molte critiche poiché si rivelava foriera di incertezze ed arbitrarietà nella definizione dei conti consuntivi e fu sostituita, nel 1955 dalla legge n.64 in base alla quale le disponibilità non utilizzate restavano comunque attribuite all'esercizio finanziario nel cui ambito erano state reperite, in particolare la legge stabilì che le disponibilità di bilancio destinate alla copertura dei provvedimenti in corso di approvazione, potevano essere utilizzate per la copertura degli stessi nell'esercizio successivo. Ora, l'espressione "disponibilità di bilancio" si prestava ad un'interpretazione estensiva della norma che lasciava supporre la possibilità di applicare questo sistema di ultravalidità anche agli accantonamenti dei fondi globali. A ciò va aggiunto che in questo periodo il limite temporale della validità della copertura non viene interpretato come un vero e proprio vincolo ma come una sorta di principio comportamentale al quale ci si doveva ispirare nelle decisioni di spesa. Ciò condusse alla instaurazione di una prassi in base alla quale le risorse "in sospeso" venivano considerate delle economie non definitive e venivano presentate al governo tramite un elenco in cui erano riportati tutti gli "slittamenti". Questa prassi consentiva inoltre di ripescare risorse accantonate negli esercizi precedenti creando una grave alterazione della trasparenza del dato contabile.

coinvolti nella decisione di bilancio. Basti pensare che in questi anni il riscontro di copertura avviene in forma quasi rituale ponendo a confronto la denominazione degli accantonamenti con le finalità desumibili dal testo legislativo.

Questa prassi assumeva particolare rilievo allorché veniva estesa anche alle spese a carattere pluriennale che rinviavano al bilancio la quota annuale di oneri che non sempre erano di tipo discrezionale e per questo spesso si rivelavano difficilmente rimodulabili rispetto al mantenimento degli equilibri di bilancio. Si intuisce come in questo modo diveniva molto debole la difesa di tali equilibri soprattutto perché, come già detto, le decisioni di spesa erano prese sulla base di intese di tipo politico, lasciando al Ministro del Tesoro la responsabilità di un eventuale riaggiustamento di eventuali squilibri di flussi monetari. Si realizzava in tal modo una sorta di scoordinamento che sul piano più strettamente contabile si manifestava nella separazione della decisione di spesa dalla sua puntuale e rigorosa copertura, sul piano economico generale, nella mancanza di un quadro programmatico pluriennale in riferimento al quale adottare la politica di bilancio. E' in questo contesto che nasce l'esigenza di un bilancio pluriennale in grado di consentire un riscontro della copertura su un arco temporale più ampio di quello del bilancio annuale: da qui l'esigenza di un ripensamento del ruolo dei fondi speciali che andrebbero collocati all'esterno del bilancio annuale, in un documento contabile (legge finanziaria) in grado di fare da cerniera tra gli equilibri del bilancio annuale e gli obiettivi della programmazione finanziaria.

6.3) *Un primo intervento del legislatore: la legge 468/78*

Come già accennato precedentemente, la legge 468 si colloca in un contesto socioeconomico che vedeva sempre più frequente l'intervento dello Stato nell'economia, intervento che non si basava ancora su una programmazione finanziaria articolata in obiettivi e tempi per il loro conseguimento. In quegli anni, il rispetto del vincolo di copertura continuava ad essere eluso principalmente attraverso l'uso di due moduli in cui si articolava la decisione di spesa: in una prima fase si definiva il finanziamento in bilancio (rispettando il comma 3 dell'art.81 Cost), in una seconda fase, si approvava la nuova legge di spesa che indicava come mezzi di copertura quelli preordinati in bilancio (in questo modo si rispettava il quarto comma dell'art.81 Cost.). A ciò va aggiunto che era possibile, per le spese di investimento, ricorrere all'indebitamento, soluzione questa che si ripercuoteva negativamente sui saldi di bilancio. Si avvertiva pertanto l'esigenza di uno strumento attraverso il quale sarebbe stato possibile una visione organica ed unitaria delle norme sostanziali che influivano l'equilibrio di bilancio "superando la frammentarietà che derivava dalla possibilità di deliberare, fuori della sessione di bilancio, nuove spese di investimento coperte con specifiche autorizzazioni di indebitamento"³⁸.

In particolare, dato che la legislazione di spesa si svolgeva nell'ambito di queste fasi temporali (ed è ad essa correlata), uno dei nodi principali da sciogliere era l'individuazione di una metodologia adeguata al riscontro di copertura per gli oneri successivi al primo anno indicato nel bilancio e il reperimento dei mezzi ritenuti idonei qualitativamente e quantitativamente alla copertura degli stessi.

Il legislatore del '78 quindi cerca di rispondere alle principali esigenze di riordino del processo decisionale di spesa attraverso l'introduzione di uno strumento di programmazione a monte di tutta la decisione di bilancio (bilancio pluriennale) e di un altro in grado di adeguare la legislazione di spesa a tali obiettivi (legge finanziaria)³⁹.

La legge 468/78 infatti riordina tutto il procedimento introducendo il bilancio pluriennale come strumento di programmazione, disciplina la legislazione di spesa (relativa alla fase dell'attuazione degli obiettivi), ed infine introduce la legge finanziaria come strumento in grado di riaggiustare eventuali deviazioni della legislazione di spesa rispetto agli obiettivi pluriennali.

³⁸ Così P. de Ioanna, *Il bilancio dello Stato*, NIS, 1996

³⁹ Un quadro completo dell'evoluzione della normativa contabile è offerto da Rita Perez, *La finanza pubblica*, in ...

La coerenza della legislazione di spesa rispetto agli obiettivi programmati viene garantita dalla prescrizione che la loro relativa copertura rimaneva nell'ambito degli equilibri definiti in tale bilancio. In particolare era stabilito che la quantificazione delle leggi di spesa a carattere pluriennale dovesse avvenire complessivamente nel primo anno, lasciando alla legge finanziaria la possibilità di rimodulare anno per anno le quote da attribuire a ciascun esercizio del bilancio pluriennale.

Inoltre, sempre per garantire una certa coerenza tra decisioni di spesa e programmazione di bilancio, la 468 stabiliva che il limite del ricorso al mercato venisse fissato in via preliminare e vincolante, poiché una volta fissato nella legge finanziaria, avrebbe indicato la disponibilità per la copertura di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale.

La deliberazione preliminare sul ricorso al mercato, quindi, era finalizzata a limitare gli effetti delle decisioni di spesa, mantenendo al suo interno sia gli effetti della legislazione vigente, adeguati dalla legge finanziaria, sia di quella ancora da approvare, tramite lo strumento dei fondi speciali.

Infine, in relazione alla procedura di copertura delle nuove spese il legislatore individua nei saldi di bilancio i parametri di riferimento per il riscontro degli oneri. In particolare, per le spese di natura corrente venne indicato il miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente che rappresenta l'incremento delle entrate correnti rispetto alle spese della stessa natura, o in modo speculare, la diminuzione delle spese correnti rispetto alle entrate; per le spese di investimento invece, il riscontro di copertura avveniva in riferimento al saldo netto da finanziare, inteso come l'incremento di indebitamento previsto nella fase programmatica. Per la prima volta, il legislatore del 1978 introduceva un criterio di distinzione sulla "qualità" dei mezzi di copertura (in base al quale si escludeva il ricorso a nuovo debito per le spese di natura corrente), che andava ad affiancarsi all'altro criterio di tipo metodologico in base al quale il riscontro doveva avvenire in riferimento ad un quadro programmatico più ampio.⁴⁰

Ora, la legge 468 pur rappresentando un primo tentativo di dare attuazione al vincolo costituzionale sulle coperture attraverso un quadro di regole che potrebbe essere considerato il primo corpus normativo in materia di copertura, si prestò ad interpretazioni ambigue che condussero, in dieci anni di applicazione, a risultati deludenti.

Innanzitutto, in merito al riscontro sulla qualità dei mezzi di copertura, i saldi di bilancio si rivelarono degli indicatori troppo aggregati per consentire una precisa individuazione dell'errore sulla quantificazione e classificazione dell'onere. In pratica non era possibile attraverso i saldi garantire una corretta valutazione dell'onere né l'idoneità della copertura. I saldi di bilancio infatti, non potevano accertare la correttezza di una decisione che in parte deve essere garantita da un definito meccanismo procedurale relativo alla formulazione delle leggi di spesa.

Si cominciava pertanto, a sentire l'esigenza di un sistema che non fosse fondato semplicemente su parametri tecnici, ma su una articolazione dei ruoli e diversificazioni dei poteri in merito alle decisioni di spesa.

Il nodo cruciale della vicenda quindi si spostava sempre più nell'ambito delle procedure all'interno delle quali Parlamento e Governo sviluppano la loro dialettica in merito alle scelte di spesa. Si acuiva inoltre l'esigenza da parte del Parlamento di una più cosciente partecipazione (codecisione) alle proposte di spesa formulate dal Governo.⁴¹ Ancora, sul piano metodologico, continuava a persistere una certa carenza della prevedibilità e controllo degli aggregati della finanza pubblica poiché la legge 468 non aveva introdotto misure che impedissero in modo definitivo

⁴⁰ La norma contenuta nel testo originale della 468/78, era in linea con la sentenza della Corte Costituzionale n.1 del 1966 in base alla quale il puntuale e rigoroso riscontro della copertura non deve limitarsi all'anno in corso. In particolare la Corte riteneva che per le spese relative ad anni successivi al primo, si dovesse fare riferimento, per la copertura, a previsioni di maggiore entrata purché proporzionate all'onere da coprire e basate su previsioni non arbitrarie e irrazionali. In mancanza di un documento contabile pluriennale per la copertura, individuò nella relazione sulla situazione economica del paese e il programma di sviluppo economico i parametri di riferimento per il riscontro contabile. A ben vedere la sentenza intendeva indicare più che un documento contabile di riferimento, una metodologia relativa alle decisioni di spesa che almeno in linea di principio non poteva rimanere sganciata dalla programmazione economica del paese.

l'elusione del vincolo di copertura. Sempre più frequentemente infatti accadeva che svariate autorizzazioni di spesa, non trovando fondamento in specifici provvedimenti legislativi, venivano veicolate dalla legge finanziaria. Quest'ultima infatti, non essendo limitata nel contenuto e non essendo sottoposta all'obbligo di copertura, divenne nei primi dieci anni di vita una "legge omnibus" comprensiva di disposizioni spesso disomogenee avanzate dai rappresentanti dei vari interessi coinvolti nel processo di bilancio. Naturalmente questa prassi fu causa dell'andamento crescente della spesa pubblica negli anni ottanta, soprattutto tra il 1980 ed il 1988. In altri termini, la proposta del Governo, articolata tra progetto di bilancio a legislazione vigente e disegno di legge finanziaria, risultava completamente libera poiché i limiti che potevano essere propri del bilancio venivano superati dalla legge finanziaria: da qui l'esigenza di "tipizzare" il contenuto e di applicarle l'obbligo di copertura.

Inoltre, in relazione alla funzione di raccordo tra bilancio annuale ed obiettivi programmatici del bilancio pluriennale, attribuita alla legge finanziaria, va detto che essa viene sostanzialmente a mancare poiché il bilancio pluriennale non viene presentato dal Governo a causa della difficoltà del modello stabilito dalla legge.

Di conseguenza le coperture delle leggi a carattere pluriennale facevano spesso riferimento ad indicazioni programmatiche variabili di anno in anno.

Veniva così a mancare non solo l'opportunità di avere le proiezioni tendenziali della spesa ma anche il parametro di riferimento per un riscontro di copertura in grado di evidenziare il rapporto tra la legislazione di spesa e gli obiettivi di risanamento finanziario.

Alcune difficoltà applicative inoltre si verificarono anche in merito alle clausole di copertura che spesso si rivelarono in difformità sia all'obbligo costituzionale *ex art.81*, che ad alcuni divieti contenuti in vari articoli della 468/78. Ad esempio, contrariamente a quanto era stato stabilito dalla sentenza n.1 della Corte Costituzionale del 1966, continuavano a verificarsi casi in cui per le leggi di spesa a carattere pluriennale si facevano "slittare" gli oneri ad esercizi futuri; spesso si utilizzavano in difformità gli accantonamenti di parte capitale per coprire oneri di natura corrente; in alcuni casi si eludeva l'obbligo di indicare la copertura finanziaria degli oneri attribuiti ai bilanci delle regioni o di altri enti del settore pubblico allargato; infine, sempre più frequentemente il Governo utilizzava come mezzo di copertura le disponibilità iscritte in contabilità speciali di tesoreria che per definizione non possono essere utilizzate come tali.

Tuttavia, a fronte di tali aspetti negativi vanno evidenziati altri positivi. Innanzitutto va rilevato che durante questo decennio, fu sempre rispettato il divieto di coprire gli oneri con il ricorso al mercato e ciò ha consentito che si rafforzasse il principio di immodificabilità del saldo netto da finanziare durante l'esercizio.

Infine non si può sottovalutare che la legge 468 attraverso l'introduzione di un procedimento di decisione di spesa attirò l'attenzione di vari soggetti istituzionali stimolando vari dibattiti volti a migliorare ed innovare le procedure di bilancio e di copertura delle leggi di spesa. Molte delle idee sviluppatesi nel corso di un decennio di riflessioni, sono state recepite dal legislatore dell'88.

6.4) La riforma del sistema: un quadro generale.

In considerazione dell'esperienza decennale della 468/78, il legislatore della 362 interviene assumendo come nodo cruciale da sciogliere quello della legislazione di spesa.

La ratio che sottende alla riforma dell'88 sembra radicarsi nella consapevolezza che la legislazione di spesa rappresenta "l'ultima ma decisiva condizione di coesione dell'intera sequenza" relativa al ciclo di bilancio. Pertanto risultava fondamentale raccordare tale ultima fase ad una prima o meglio, preliminare fase, in cui vengono fissati gli obiettivi di programma della finanza pubblica. Ora, dato che in dieci anni di vigenza, il sistema della 468 non era riuscito agganciare la legislazione di spesa a questi obiettivi, si ritiene opportuno modificare il sistema introducendo un documento programmatico al quale viene attribuito il ruolo di indicare i parametri di riferimento,

quantitativi e qualitativi, vincolanti per la costruzione dei successivi documenti di bilancio: il Dpef.⁴²

In particolare il Dpef deve indicare le regole “di variazione delle entrate e delle spese del bilancio di competenza dello Stato e delle aziende autonome e degli enti pubblici ricompresi nel settore pubblico allargato nel periodo cui si riferisce il bilancio pluriennale”(art.3, comma 2, lett.e). Queste regole nella prassi applicativa della 362/88 si sono incentrate non tanto direttamente sui tassi di variazione delle entrate e delle spese, quanto piuttosto su due saldi finali: il saldo netto da finanziare ed il fabbisogno di cassa del settore statale che rappresentano dei limiti invalicabili per le nuove o maggiori spese. Una volta stabiliti gli obiettivi di riferimento ed il quadro degli interventi settoriali, era necessario intervenire in modo complementare anche sulla legge finanziaria mirando principalmente a modificarne la struttura ed il contenuto che erano palesemente incompatibili rispetto alle impellenti esigenze di rientro della finanza pubblica.

Infatti, onde evitare che si ripettesse la precedente prassi in base alla quale molte autorizzazioni di spesa spesso disomogenee trovavano copertura nella legge finanziaria, si opera una ridefinizione del suo contenuto limitandolo a disposizioni di carattere quantitativo, (limitando la potenzialità della finanziaria come legge sostanziale in grado di modificare la legislazione vigente) e trasferendo sui disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica le correzioni normative necessarie.

Naturalmente strettamente collegato agli effetti debordanti della legge finanziaria sulla finanza pubblica era il fatto che fino alla riforma dell’88 non le si applicava l’obbligo di copertura, pertanto risultava evidente che oltre ad intervenire sulla qualità delle disposizioni che la costituivano, era necessario estenderle l’obbligo di copertura come valvola di chiusura al deflusso di risorse.

Tutto ciò assume rilievo alla luce del nuovo ordine di votazione degli articoli della legge finanziaria che vede votati per primi quelli del ricorso al mercato e del saldo netto da finanziare. In questo modo il legislatore rafforza la valenza dei saldi che non rivestono più il ruolo di posta meramente residuale deputata a riequilibrare le operazioni finali di entrata e di spesa ma si pongono come valori-limite all’autorizzazione alla contrazione di nuovi debiti.

In questo nuovo quadro normativo la legislazione di spesa si configura come il segmento finale attraverso il quale viene realizzato il collegamento tra gli obiettivi programmatici della finanza pubblica e l’indirizzo politico legislativo definito nella manovra di bilancio. Il legislatore dell’88, cosciente del ruolo fondamentale (e potenzialmente destabilizzante) che la legislazione di spesa occupa nel quadro della finanza pubblica, interviene nuovamente in materia ristrutturando il processo di formazione delle leggi di spesa introducendo una serie di regole procedurali relative all’iter legislativo di spesa che configura un vero e proprio ciclo di quantificazione degli oneri.

6.4.1) Il ciclo della quantificazione degli oneri: i mezzi di copertura.

In merito alla copertura delle leggi di spesa la legge 362/88 è intervenuta attraverso diversi approcci: uno relativo alla qualità dei mezzi di copertura (concentrandosi in modo particolare a ridefinire la disciplina dei fondi speciali *ex art.11 bis*); l’altro relativo al riscontro della copertura (art.11 ter) e alla quantificazione dell’onere (art.11 ter, commi 2 e ss.).

Riguardo al primo punto il legislatore dell’88, prima di focalizzarsi sulla disciplina dei fondi speciali, elenca tassativamente come mezzi di copertura: i fondi speciali; la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa; le disponibilità su capitoli di bilancio di natura discrezionale; nuove o maggiori entrate.

A ben vedere si tratta di risorse che, in linea con il principio sotteso all’art.4 della 468/78, sono caratterizzate da una “buon grado di accertabilità”: la sostanziale differenza è che il legislatore

⁴² L’introduzione del Dpef influenza il ruolo che i fondi speciali vengono ad assumere attribuendogli una funzione programmatica che in passato non era stata valorizzata a causa della loro esiguità rispetto all’ammontare complessivo delle leggi di spesa e per l’uso frequente di modificare le loro finalizzazioni durante l’esercizio.

dell'88 arriva descrivere in modo dettagliato le tipologie di copertura attraverso le quali è garantito il rispetto di quegli stessi saldi che il legislatore della 468 aveva pure indicato senza però specificare gli strumenti per la loro “non peggiorabilità”.

Rispetto ai mezzi di copertura indicati, la 362/88 introduce un'importante novità alla struttura dei fondi speciali, attraverso l'istituzione del meccanismo dei fondi speciali negativi. Si tratta di risorse relative a proposte di maggiore entrata o di minore spesa collegati in un modo sinallagmatico ad accantonamenti di segno positivo corrispondenti a maggiori spese o riduzioni di entrata.

Tale meccanismo è ispirato ad un criterio di compensazione in base al quale a fronte di risorse da utilizzare devono essere predisposte risorse da accantonare.

Inoltre, onde evitare la presentazione di emendamenti di natura eccessivamente particolaristica e microsettoriale non corrispondenti a vere priorità programmatiche viene istituita una rappresentazione degli accantonamenti per programmi.

In merito ai criteri di utilizzo vengono posti dei limiti sostanziali attraverso il divieto di utilizzo in difformità degli accantonamenti in sede di decretazione d'urgenza, salvo i casi di interventi per calamità naturali o situazioni connesse alla tutela della sicurezza del Paese, ed attraverso un ridimensionamento dei casi in cui si ammette l'utilizzo dei fondi speciali per esercizi successivi a quello in cui erano stati accantonati.

L'ultrattività dei fondi è ammessa per le spese in conto capitale soltanto nel caso in cui il disegno di legge relativo sia stato approvato da almeno un ramo del Parlamento mentre per spese di natura corrente le quote non utilizzate costituiscono delle economie definitive, salvo il caso in cui siano riferite ad obblighi internazionali o ad effetti economici di contrattazione del pubblico impiego e che il corrispondente provvedimento sia stato presentato alle Camere entro l'anno.

Inoltre al fine di ottimizzare lo scambio di informazioni e di allineare maggiormente i sistemi contabili del Ministero del Tesoro (Rgs) e delle Commissioni bilancio del Parlamento, è previsto che il Governo presenti un elenco degli “slittamenti” entro il 25 gennaio.

Da questo sintetico quadro sembra possibile delineare un percorso all'interno del quale deve muoversi il legislatore di spesa nella fase del reperimento di idonei mezzi di copertura. Risultano drasticamente limitati i margini di manovra al di fuori di tale percorso e soprattutto, nel caso in cui il legislatore di spesa volesse deviare da tali regole, potrebbe farlo in casi eccezionali e comunque sempre dichiarando il modo e la motivazione che lo conducono a tale deviazione. E' questo il senso delle riduzioni degli utilizzi in difformità dei fondi, della diminuzione degli effetti di ultrattività e degli elenchi degli “slittamenti” presentati al Parlamento.

In sostanza il legislatore anche in questa fase, tenta di identificare le responsabilità degli attori coinvolti nel procedimento di spesa in considerazione dello stretto rapporto intercorrente tra decisore politico e governo della finanza pubblica.

A ciò va aggiunto che in particolare, i fondi speciali assumono, alla luce della nuova disciplina, un nuovo ruolo concretizzantesi nella loro maggiore capacità di rappresentare e sintetizzare la qualità delle scelte allocative realizzate attraverso la manovra annuale.

Ciò risulta evidente in considerazione del fatto che una volta indicati nel Dpef, e in seguito nella legge finanziaria, gli obiettivi macroeconomici per la manovra di finanza pubblica, l'impostazione dei fondi speciali positivi e negativi rappresenta l'ambito entro il quale la legislazione di spesa o di minore entrata viene raccordata alle priorità definite nei documenti programmatici.

6.2) Aspetti tecnici e metodologici della quantificazione

L'individuazione dettagliata dei mezzi idonei alla copertura degli oneri derivanti dalle iniziative legislative assume significato concreto se supportato da una affidabile quantificazione di quegli stessi oneri contenuta nella relazione tecnica di accompagnamento al testo legislativo⁴³.

In particolare, in base alle disposizioni normative che stiamo descrivendo e alla Circolare della Presidenza del Consiglio del 29 Aprile 1988, il contenuto della relazione tecnica: deve riguardare in modo analitico ciascuna disposizione e la sua corrispondente copertura; indicare, per le spese di natura corrente, l'onere annuale; per le spese in conto capitale deve indicare l'ammontare complessivo dell'onere e la sua modulazione annuale; infine, ai fini della verifica parlamentare, deve indicare i metodi, i criteri utilizzati per la quantificazione.

Si intuisce dal contenuto delle disposizioni che l'efficienza del ciclo della quantificazione dell'onere dipende dal grado di chiarezza con cui vengono redatte le relazioni: più chiari saranno i criteri e ed i metodi utilizzati, più agevoli ed efficaci saranno le verifiche sia del Parlamento *ex ante* che della Corte dei conti *ex post*.

Infatti, la verifica degli effetti finanziari direttamente o indirettamente derivanti da una proposta legislativa perde significatività quando ha per oggetto una relazione tecnica che non consente la ricostruzione del percorso che ha condotto a quantificare quel dato ammontare. In questi casi tutto il procedimento del ciclo di quantificazione dell'onere rischia di assumere un carattere essenzialmente formale vanificando la sua ragion d'essere.

Vale la pena di ricordare che alcuni anni prima, la circolare del Ministero del tesoro (Rgs) del 14 maggio 1985, aveva predisposto la redazione di relazioni illustrative di accompagnamento ai testi legislativi che per le spese in conto capitale doveva indicare: la consistenza numerica dei beneficiari; gli automatismi e le indicizzazioni; lo sviluppo pluriennale dell'onere annuo; l'articolazione dell'onere per singolo intervento e i criteri di determinazione utilizzati; le minori entrate o le maggiori spese a carico degli enti compresi nel settore pubblico allargato.

A ben vedere però, sebbene la Circolare della Rgs richieda indicazioni più analitiche rispetto a quella emanata dalla Presidenza del Consiglio, non si può fare a meno di notare che entrambe non affrontano il principale nodo dell'individuazione dei criteri e dei metodi da adottare.

Entrambe infatti prescrivono gli oneri da indicare e la loro qualificazione, ma non offrono spunti in merito all'adozione degli approcci metodologici e delle ipotesi da considerare nella valutazione degli effetti finanziari⁴⁴.

In definitiva, i nodi cruciali da sciogliere relativamente alla metodologia di quantificazione degli oneri si possono identificare in due elementi: il quadro normativo ed il periodo di riferimento.

Il quadro normativo di riferimento nella quantificazione degli oneri è quello della legislazione vigente, di natura essenzialmente giuridico contabile, accanto al quale si pone il criterio dell'andamento tendenziale di natura economico finanziaria e con un carattere di maggiore

⁴³ Nella prassi il procedimento di elaborazione delle quantificazioni si è esteso anche a progetti di legge di maggiore entrata e riduzione di spesa. Inoltre, a partire dal 1992, anche gli schemi di decreti legislativi sono stati corredati da relazioni tecniche, in conseguenza del ricorso allo strumento della delega per interventi nei principali settori della spesa pubblica quali: sanità; previdenza; pubblico impiego; finanza regionale e locale etc.

⁴⁴ Un contributo metodologico significativo per la quantificazione delle spese in conto capitale è stato fornito da Servizio bilancio di Camera e Senato soprattutto in relazione ai cosiddetti "tetti di spesa" espressione utilizzata quando l'autorizzazione di spesa è limitata allo stanziamento. Nel documento di base n.10 del Servizio bilancio del Senato si spiega che la formula dei "tetti di spesa" è utilizzabile quando si verificano determinate condizioni, più precisamente quando: gli interventi non configurano l'attribuzione di diritti ad una prestazione determinata; l'amministrazione di spesa dispone di piena discrezionalità in ordine alla concessione del beneficio o alla determinazione della sua misura; le risorse sono sufficienti per completare le realizzazioni previste, al fine di evitare che si creino le premesse per successivi rifinanziamenti della legge. In merito a quest'ultimo punto si rileva la necessità di quantificare i costi in rapporto ad un determinato obiettivo. Operazione non facile considerando che la determinazione dell'obiettivo è vincolata dall'entità dello stanziamento che, a sua volta, per essere adottato correttamente nella formula del "tetto di spesa" deve essere correlato ad un obiettivo chiaramente indicato. Si potrebbe creare in questo modo un circolo vizioso per la cui soluzione i Servizi bilanci delle Camere sostengono che è sempre auspicabile dimostrare nella relazione tecnica la congruità delle risorse stanziato rispetto agli obiettivi. *Senato della Repubblica-Servizio del Bilancio, La quantificazione degli effetti finanziari dei disegni di legge: questioni metodologiche, documenti di base n.10, Roma 1992*

flessibilità rispetto al primo. Per quanto riguarda il periodo di riferimento, la quantificazione degli oneri è relativa allo stesso periodo e valuta lo stesso onere sotto due diverse ipotesi: in un caso si tiene conto degli effetti in un quadro normativo vigente; nell'altro si considerano gli effetti tenendo conto della legislazione che si applicherà al periodo futuro scontando anche gli effetti dell'innovazione normativa.⁴⁵

La quantificazione dell'onere, proprio perché riferita a due grandezze coeve ma future dipende necessariamente dal grado di informazione acquisito circa il periodo futuro e l'interrelazione tra le principali variabili considerate.⁴⁶

Ciò introduce un margine di incertezza soprattutto per quanto riguarda la quantificazione degli effetti indiretti che possono derivare dall'introduzione di una norma. Questa incertezza, nell'attuale sistema di quantificazioni improntato al rispetto di convezioni e procedure, gioca un ruolo importante soprattutto quando gli effetti indiretti di una norma sono indicati a compensazione degli oneri introdotti o di una parte di essi.

Infatti, sebbene una norma possa definirsi, almeno in teoria, coperta quando sono indicati effetti indiretti compensativi, in concreto la validità di questa copertura dipende quasi completamente dalle interrelazioni delle variabili considerate e dai criteri utilizzati per misurarle. Le questioni sopra menzionate non sembrano essere state ben considerate nella prassi applicativa di oltre un decennio in cui si è avuto modo di registrare una persistente disomogeneità dei criteri di quantificazione degli oneri e soprattutto si è rivelata una certa oscurità delle relazioni tecniche dalle quali risultava spesso difficile identificare i metodi e verificare la congruità della quantificazione.⁴⁷

6.4.3) *Gli organi: il ruolo della Corte dei conti*

Il legislatore dell'88 non poteva non adottare, per il ciclo della quantificazione degli oneri, una soluzione che tenesse conto della codecisionalità legislativa di Governo e Parlamento nella funzione di indirizzo della finanza pubblica la quale trova fonte nella nostra Costituzione e si rinnova annualmente con l'approvazione del bilancio.

Nel quadro brevemente delineato finora si potrebbe attribuire al Governo un ruolo primario nel ciclo di quantificazione che gli deriva dal fatto che esso dispone di tutte le informazioni necessarie per la valutazione degli oneri introdotti dall'innovazione normativa. A fronte di questo vantaggio conoscitivo il Parlamento dispone delle informazioni derivanti dall'esame delle relazioni tecniche eseguite dai rispettivi servizi del bilancio. La qualità di queste informazioni tuttavia è comunque limitata dalla circostanza che i citati servizi non predispongono delle quantificazioni proprie dei nuovi oneri, ma si concentrano sull'analisi delle quantificazioni contenute nelle relazioni tecniche che accompagnano i provvedimenti di spesa.

In questa ottica si potrebbe dedurre, seppur con qualche forzatura, che la quantificazione degli oneri realizzata dal Governo condiziona la decisione del Parlamento il quale è penalizzato, nell'indirizzo politico legislativo delle decisioni di spesa, da una minore e indiretta informazione, poiché è tenuto a decidere sulla base dei documenti e dei dati prodotti dal suo interlocutore. D'altra parte però, va aggiunto che a fronte della maggiore informazione del Governo, le modifiche ai

⁴⁵ A riguardo Fotia osserva che "Gli aspetti di metodo fondamentali della quantificazione degli oneri sono dunque sia quelli relativi alla base normativa considerata, sia quelli relativi al periodo di riferimento, nel senso che la quantificazione deriva sempre dal confronto di due grandezze coeve" in *Il bilancio dello Stato*, P.De Ioanna e G. Fotia, NIS, 1996

⁴⁶ G. Fotia rileva che "Il fatto che la quantificazione derivi dal confronto tra due scenari (futuri) alternativi complica il calcolo degli errori ex- post, perché anche la quantificazione ex- post deve essere, in molti casi, ricavata da una stima (più precisamente dal confronto tra il valore della variabile rilevante che si è effettivamente realizzato e la stima del valore che si sarebbe presumibilmente realizzato se l'innovazione normativa non fosse stata introdotta)" in *La quantificazione degli effetti finanziari dei testi legislativi*, in Ragazzi G.(a cura di), *Trasparenza nei conti pubblici e controllo della spesa*, Angeli, Milano, 1997, nota 4 p.234

⁴⁷ Questo aspetto sarà approfondito più avanti in riferimento soprattutto alle relazioni tecniche dei testi legislativi della XIII legislatura.

regolamenti parlamentari di cui si darà cenno più avanti, in un ottica di maggiore recupero conoscitivo del Parlamento e di maggiore ponderatezza delle decisioni di spesa, hanno reso più stringenti i vincoli procedurali per l'introduzione di nuovi oneri.

Questo rapporto tra i due principali attori delle finanze pubbliche si allarga, con la riforma dell'88 ad un terzo soggetto il cui ruolo, pur non inserendosi all'interno del dibattito relativo alla legge di spesa rappresenta un utile supporto per una maggiore informazione e (controllo ex post) non solo del Parlamento, ma anche degli organi coinvolti nel controllo esterno sulla legislazione di spesa.

Va precisato che in realtà, prima della legge 362/88, la Corte dei conti aveva espresso l'intenzione di "aprire un nuovo canale di comunicazione con il Parlamento, attraverso una preliminare ricognizione e valutazione delle spese e delle relative coperture contenute nei disegni di legge deliberati dal governo ed inviati al parlamento, al fine di offrire alle camere tutte le informazioni che la magistratura contabile è in grado di offrire in merito alla congruità e alla legittimità, ex art.81, delle clausole finanziarie prospettate dal governo in ordine a ciascuna nuova iniziativa legislativa.⁴⁸ La convinzione di fondo era che questo "nuovo canale di comunicazione", avrebbe rafforzato la relazione circolare tra Corte, Governo e Parlamento che appariva, a giudizio della stessa Corte, già delineata in Costituzione dal rapporto di ausiliarità contenuto nell'art.100. A ciò va aggiunto che la magistratura contabile riteneva rientrante nei suoi compiti e nei suoi doveri informare ed avvisare il parlamento su eventuali anomalie, incongruenze ed elusioni del vincolo di copertura sancito dall'art.81 Cost.

In definitiva la Corte dei conti si assumeva l'onere di analizzare la legislazione di spesa per offrire al Parlamento un supporto informativo utile nella fase dibattimentale delle nuove iniziative di spesa.

Questa esperienza inizia la sua fase negli anni immediatamente precedenti la riforma del'88, anni in cui numerosissimi sono i decreti legge i cui effetti finanziari cominciavano ad essere avvertiti come fenomeni patologici nel rapporto tra Governo e parlamento e ciò soprattutto alla luce del precario equilibrio della finanza pubblica. Si trattava di un controllo che la Corte intendeva esercitare *a priori* mentre già nella finanziaria 1988 e poi di seguito nella 362/88 viene attribuito alla Corte dei conti il compito di analizzare le nuove disposizioni di spesa *a posteriori* in merito alla tipologia di copertura ed alla metodologia di quantificazione degli oneri.

Le relazioni che la Corte dei conti è tenuta ad inviare al parlamento, pur non rivestendo carattere giuridico, ha rappresentato in questi anni, uno stimolo ad una stesura più accurata delle relazioni tecniche che accompagnano i provvedimenti di spesa, che sono andati migliorando nel corso di quest'ultima legislatura.

I referti quadrimestrali della Corte dei conti rappresentano inoltre un valido strumento per sollevare questioni di legittimità costituzionale per violazione dell'art.81 Cost. così come dimostrato dai casi in cui la stessa Corte Costituzionale si è avvalsa dei rilievi della Corte dei conti per dichiarare l'incostituzionalità dei provvedimenti legislativi risultanti in contrasto con l'obbligo di copertura. In definitiva i referti della corte ponendosi a chiusura del ciclo di quantificazione degli oneri sortiscono indirettamente un duplice effetto: il primo è di carattere generale e riguarda le amministrazioni che redigono le relazioni tecniche, nei confronti delle quali si esercita uno stimolo ad una maggiore contezza e trasparenza; il secondo più specifico e concreto che si ha quando sull'assunto di quanto rilevato nei referti quadrimestrali della Corte dei conti, si sollevino questioni di legittimità costituzionale che sfociano nell'abrogazione della legge di spesa.

6.5) Le modifiche ai regolamenti parlamentari

⁴⁸ Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1986. A riguardo si veda pure G.D'Auria, *A proposito delle relazioni quadrimestrali della Corte dei conti sulla legislazione di spesa*, in *Il Foro Italiano*. Marzo 1999, III, 133 (estratto)

Le innovazioni introdotte dalla 362/88 sono state recepite dalle modifiche ai regolamenti parlamentari che hanno introdotto novità procedurali relative a tutto il ciclo di bilancio e non solo alla procedura dei testi legislativi implicanti effetti finanziari.

Le principali innovazioni introdotte in seguito alla riforma del 1988 sono state finalizzate essenzialmente a garantire procedure certe nei tempi e nei contenuti e a introdurre elementi di vincolo a garanzia delle procedure stesse. Va precisato che prima del 1988, il Parlamento, dopo un ampio dibattito, aveva già introdotto un'altra novità di ordine procedurale attraverso il divieto dello scrutinio segreto nelle votazioni concernenti disposizioni implicanti effetti finanziari. La ratio della norma si coglie in considerazione del fenomeno dei cd "franchi tiratori" che nasceva dalla circostanza che il Parlamento votava la fiducia al Governo e al suo programma con voto palese, mentre lo scrutinio dei voti sulle disposizioni legislative, attuative di quel programma, avveniva a scrutinio segreto. Ciò consentiva di votare in modo opposto rispetto al già concesso voto di fiducia.

In linea generale, con la riforma ai regolamenti parlamentari dell'88 al Senato e dell'89 alla Camera, la certezza delle fasi temporali entro cui approvare i documenti di bilancio è stata resa esplicita con la organizzazione del ciclo annuale di bilancio in varie fasi: una programmatica concernente la recezione del Dpef con risoluzione; l'altra di deliberazione e attuazione, relativa al disegno di legge di bilancio e alla legge finanziaria con i collegati.

In ciascuna fase la certezza temporale è assicurata dalla fissazione dei termini intermedi e finali per le deliberazioni e dalla sospensione di tutte le altre attività legislative.

La specificità e la pertinenza dei contenuti è assicurata dal potere di stralcio di cui è investito il presidente della Commissione nel caso di proposte di emendamenti estranei o contrari all'oggetto nonché dalla previa verifica della congruità con le regole di copertura (art. 120 regolamento Camera; art.126 regolamento Senato).

Le modifiche introducono anche elementi di vincolo attraverso la predisposizione dell'ordine secondo cui viene votata per prima la legge di bilancio rispetto alla finanziaria e soprattutto con la preliminare fissazione dei saldi di bilancio in riferimento ai quali si realizzerà la selezione degli emendamenti ammissibili.

Queste innovazioni hanno avuto l'effetto di evitare il ricorso all'esercizio provvisorio consentendo l'approvazione dei disegni di legge di bilancio e finanziaria entro i limiti stabiliti attribuendo in questo modo maggiore efficienza alla decisione finanziaria.

A ciò si aggiunge un ulteriore rafforzamento del vincolo procedurale attraverso il fondamentale ruolo attribuito alle Commissioni bilancio che sono tenute ad emettere pareri contrari motivati con la insufficienza delle quantificazioni o della copertura finanziaria (art.40 reg.Senato). Un eventuale parere contrario infatti, preclude la possibilità di proseguire i lavori in commissione in sede deliberante e redigente e può essere superato soltanto in Assemblea da una votazione nominale con scrutinio simultaneo.(art.102-bis reg Senato)

Il parere della commissione bilancio sulla idoneità della copertura finanziaria e sulla congruità della quantificazione, deve svolgersi in merito alla quantificazione degli oneri derivanti da ciascuna disposizione e "agli oneri ricadenti su ciascuno degli anni ricompresi nel bilancio pluriennale in vigore" (art.40,comma 8 reg.Senato). A tale scopo le commissioni competenti per materia sono tenute ad inviare ogni elemento utile alla verifica dell'entità dell'onere e dell'idoneità dei mezzi di copertura. Sempre a tale scopo è previsto che la relazione tecnica relativa a ciascun disegno di legge, debba obbligatoriamente accompagnare il testo legislativo pena la non assegnazione alle competenti commissioni. Anche dal contenuto di quest'ultima disposizione si coglie l'importanza della relazione tecnica che, come già accennato, diventa l'imprescindibile strumento nell'ambito del ciclo della quantificazione in generale e si eleva a presupposto di procedibilità nella fase parlamentare dell'iter legislativo.

Infine, sempre in un ottica di trasparenza e di coerenza delle decisioni finanziarie, è stato stabilito che nel caso vengano trasmessi alla commissione bilancio testi legislativi che prevedano utilizzi di stanziamenti di bilancio e di fondi speciali in difformità rispetto alle originarie

finalizzazioni preordinate in legge di bilancio e legge finanziaria, la commissione ha facoltà di chiedere alle commissioni competenti per materia un parere su tale utilizzo difforme.

Da questo sintetico quadro delle innovazioni procedurali dei regolamenti parlamentari si possono individuare due principi ispiratori: uno relativo alla trasparenza delle decisioni finanziarie e responsabilizzazione del decisore politico (è questo il senso del voto palese e della votazione nominale con scrutinio simultaneo nel caso di parere contrario della Commissione bilancio); l'altro concernente la coerenza delle decisioni finanziarie rispetto agli obiettivi programmatici attraverso l'introduzione di meccanismi di vincolo che chiudono il sistema ad eventuali comportamenti devianti soprattutto nella fase di approvazione di quei testi legislativi che rappresentano la sequenza conclusiva ed attuativa della manovra di bilancio. Si intuisce come l'efficacia di questo sistema sia imperniata sul modo in cui le commissioni permanenti riescano ad applicare le suddette regole. A riguardo si rileva che le commissioni bilancio, nel corso di oltre un decennio, hanno svolto la loro attività di verifica delle quantificazioni secondo una linea evolutiva che partendo da analisi sommarie del materiale finanziario presentato dagli uffici governativi ha acquisito sempre più carattere di specializzazione ed analiticità.⁴⁹

La verifica parlamentare svolta dai servizi del bilancio, che tra l'altro rimane meramente interna all'attività delle Camere e non gode sul piano procedurale di alcun riconoscimento esterno, è andata assumendo nel corso di oltre un decennio, la funzione di fornitura di documentazione specializzata a supporto di una maggiore coscienza del Parlamento e indirettamente di un maggior riequilibrio nel rapporto con il Governo nella funzione di indirizzo politico-legislativo della spesa.

6.6) La riforma della legge 208/99: un quadro generale.

Le modifiche introdotte dalla recente riforma del 99 vanno collocate nel mutato contesto di risanamento della finanza pubblica e di integrazione europea.

L'elevato tasso di crescita della spesa pubblica acuiva l'esigenza, acuitasi negli anni novanta, di semplificare il sistema in cui si articolava la manovra finanziaria che si rivelava complesso e incapace di offrire strumenti di controllo all'espansione della spesa⁵⁰.

In oltre un decennio dalla riforma dell'88 pertanto si sono sviluppati ampi studi e riflessioni circa l'esigenza di rendere più razionale e trasparente le procedure della manovra di finanza pubblica alcune delle quali sono state recepite dal legislatore del 99 e di conseguenza, dai regolamenti parlamentari.

Dato che, come è noto, la legislazione di spesa rappresenta la fase ultima della sequenza di manovra, appare opportuno delineare brevemente i tratti salienti della riforma prima di soffermarci a considerare in particolare le innovazioni relative alla quantificazione degli oneri derivanti dalle leggi di spesa⁵¹.

La legge interviene a modificare sia la scansione temporale dei documenti della manovra che i contenuti.

Con riferimento al primo degli aspetti citati, il termine di presentazione del Dpef è stato posticipato al 30 giugno mentre per il bilancio e la legge finanziaria i termini di presentazione sono stati spostati al 30 settembre⁵². Tale ridefinizione dei tempi consente di accorciare le distanze tra i

⁴⁹ A riguardo si veda I. Scotti, *Informazione parlamentare e politiche di bilancio: note e materiali*, in Strumenti conoscitivi delle Commissioni parlamentari, a cura di V. Cerulli Irelli, M. Villone, Bologna 1994

⁵⁰ A riguardo si veda Ctsp, *Razionalizzazione e semplificazione dei documenti e delle procedure contabili*- Documento n.3 ottobre 1998

⁵¹ Per tutti Rita Perez, *La riforma del processo di bilancio*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, ottobre 1999, n.10

⁵² La legge era stata "anticipata" nella realtà dalla presentazione ritardata al primo luglio del Dpef 2000-2003. Sempre più frequentemente si ha modo di osservare che i comportamenti degli attori istituzionali coinvolti nell'indirizzo della finanza pubblica assumono comportamenti e talvolta prassi comportamentali derivanti dal cambiamento del contesto socio-economico a cui sono tenuti ad adeguarsi ancor prima del legislatore nazionale che spesso interviene per regolare quanto già esiste di fatto. Lo stesso Dpef ha assunto una programmazione quadriennale proprio per adeguarsi alle nuove

tempi di presentazione del Dpef (e quindi degli obiettivi programmatici in esso contenuti) e degli altri documenti di bilancio concentrandone l'esame in uno stesso periodo⁵³. In questo modo il legislatore ha risolto il problema di dover impostare la manovra di bilancio sulla base di obiettivi fissati troppo anteriormente rispetto al periodo in cui veniva redatto il bilancio e che pertanto in alcuni casi si sono rivelati inadeguati rispetto al mutato scenario economico o sociale.⁵⁴ Certamente non si può fare a meno di notare che se da un lato, la concentrazione dei documenti di bilancio ha dei vantaggi consistenti nella possibilità per il Governo di varare una manovra basata su dati più recenti, dall'altro crea una sovrapposizione rispetto ai tempi in cui vengono discussi i disegni di legge del rendiconto e di assestamento che potrebbe generare una situazione anomala in cui le camere si troverebbero ad esaminare due atti di indirizzo distinti.⁵⁵

La traslazione dei termini è stata estesa anche al disegno di legge di bilancio viene ora presentato al Parlamento entro il mese di settembre, come già prevedeva il testo originale della 468/78.

In coerenza con la posticipazione del Dpef, il legislatore ha inteso evitare il rischio di "ingolfare" la procedura di bilancio e soprattutto ha voluto consentire l'esame congiunto di due documenti fortemente correlati.

In questo modo non solo è possibile avere un quadro più ampio e chiaro di tutta la manovra ma sono più visibili i rischi di "emendamenti a scavalco" che spesso hanno caratterizzato le precedenti procedure di approvazione alterandone la trasparenza.

Infine anche il termine dei collegati alla manovra è stato trasferito al 15 novembre, disposizione che va interpretata alla luce del nuovo ruolo che i collegati vengono ad assumere e su cui ci soffermeremo più avanti.

Relativamente al secondo aspetto, sul piano dei contenuti dei documenti di bilancio, in un ottica più adeguata ai parametri europei, la legge 208 è intervenuta ampliando i contenuti della legge finanziaria, ponendo i collegati fuori dalla sessione di bilancio e rafforzando il ruolo di indirizzo del Dpef.

Relativamente a quest'ultimo, il legislatore ha arricchito il precedente sistema di saldi riferiti al settore statale con quello più ampio riferito all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

Inoltre le previsioni di entrata e di spesa seguono non più il criterio delle politiche invariate ma quello della legislazione vigente: questo elemento agevola il raccordo con il progetto di bilancio consentendo una comprensione più chiara degli effetti della manovra finanziaria sull'andamento delle variabili macroeconomiche⁵⁶. Ciò si rileva vantaggioso anche ai fini di una lettura più chiara e significativa da parte del Parlamento che potrebbe utilizzare questo documento per avere un quadro

esigenze scaturenti dall'appartenenza all'Unione europea nonostante la legge continuasse a prevederne una proiezione triennale.

⁵³ Relativamente al Dpef l'art.3, comma 4-bis, della legge 468, come modificata dalla legge 208, allo scopo di garantire un raccordo con le misure di coordinamento finanziario degli altri paesi appartenenti all'Unione europea, prevede che il Governo, in occasione della presentazione del programma di stabilità italiano agli organismi della Ue, trasmetta alle Camere una "nota informativa" in cui vengono motivate e specificate le eventuali discordanze rispetto al Dpef. La disposizione, su cui è evidente l'influenza del vincolo europeo, mira a coinvolgere il Parlamento "nell'attuazione dei meccanismi di sorveglianza delle posizioni di bilancio e di coordinamento delle politiche economiche previsti dal patto di stabilità e crescita e definito in seno al Consiglio europeo di Amsterdam del Giugno 1997 e disciplinati dal regolamento (CE) 1466/97 del 7 luglio 1997." Così N.Lupo, *La procedura di bilancio dopo l'ingresso nell'unione economica e monetaria*, in QC dicembre 1999, n.3, p.527

⁵⁴ Questa circostanza si è verificata nel 1992 (Governo Amato) e nel 1996 (Governo Prodi) occasioni in cui fu necessario presentare una nota di aggiornamento del Dpef prima dell'approvazione della legge finanziaria e di bilancio (art.118-bis reg. Camera)

⁵⁵ A riguardo si veda N.Lupo op cit.; F. Bassanini, *Riflessioni sulla riforma della "Costituzione finanziaria"* in QC dicembre 1993, n.3

⁵⁶ Fino alla legge 208/99 le previsioni del Dpef erano "a politiche invariate". In base a questo criterio, le previsioni erano definite tenendo conto "dell'invarianza della legislazione che fissa i diritti dei beneficiari delle prestazioni ed il livello dei servizi da assicurare alla collettività e, per la parte discrezionale, la costanza dei comportamenti tenuti in passato dalle amministrazioni" (art.3, comma 2, lett.a della legge 468/78).

delle “risultanze dei grandi sistemi di concertazione di cui il Governo è al centro: la concertazione europea, la concertazione con le parti sociali e quella con le autonomie territoriali”⁵⁷. In questo modo viene rivalutata la posizione del Parlamento nell’ambito della codecisionalità con il Governo nell’indirizzo della finanza pubblica.

Questa circostanza assume maggior valore se la si considera alla luce dell’attuale contesto di integrazione europea in cui sono i Governi a prendere decisioni di finanza pubblica che non sempre riescono ad essere vagliate in modo ponderato anche dal Parlamento.

La riforma introdotta dalla legge 208 ha notevolmente limitato al natura di vincolo esterno del Dpef ,vincolo esterno che condizionava tutta la manovra di bilancio, e che ora si è spostato sostanzialmente nei Parametri definiti dal patto di stabilità e crescita.

In definitiva sono i parametri europei ad influenzare la fissazione degli obiettivi della manovra che proprio in virtù di questi stessi parametri, può ora servirsi di strumenti più ampi e flessibili nel contenuto. Il riferimento è alla legge finanziaria che dopo la riforma del 99 ha ampliato il suo ambito di applicazione oltre le regolazioni meramente quantitative attribuitegli dalla 362/88.

In pratica l’ampliamento della legge finanziaria si concretizza nella possibilità di inserire nella legge stessa norme di riduzione di spesa, escluse quelle a carattere ordinamentale o organizzatorio, tranne il caso in cui si caratterizzino per un rilevante miglioramento dei saldi(art.11,comma 3, lett. i-bis).

L’intento del legislatore appare quello di consentire maggiore flessibilità a questo strumento soprattutto in vista di “un rilevante miglioramento dei saldi”. Rimane però oscuro e indefinito il criterio con cui si accerta tale miglioramento. Ne deriva l’esigenza di definire di volta in volta dei criteri e metodi adeguati alle eventuali disposizioni migliorative onde evitare che in sede di stralcio delle disposizioni estranee al contenuto del disegno di legge e in sede di giudizio di ammissibilità degli emendamenti, si complichino oltremodo il compito dei presidenti d’assemblea. La riflessione può estendersi anche alla disposizione contenuta nello stesso comma alla lettera i-ter in cui si stabilisce che la legge finanziaria può contenere “norme che comportino aumenti di spesa o riduzioni di entrata finalizzate al sostegno ed al rilancio dell’economia, con esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale”(art.11, comma3, lett.i-ter)⁵⁸.

Anche in questo caso la norma appare generica e implicitamente contraddittoria poiché di nuovo si crea l’impossibilità di valutare quali misure possono definirsi a sostegno dell’economia, senza considerare che anche da interventi di carattere localistico o microsettoriale potrebbero derivare effetti positivi sull’economia di altri settori⁵⁹.

6.6.1) La quantificazione degli oneri alla luce della 208/99

⁵⁷ N.Lupo, *op.cit pag.540*

⁵⁸ Alcune innovazioni relative alla finanziaria sono contenute nello stesso art.11, comma 3, in cui si stabilisce che “la legge finanziaria non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale”.

Altre disposizioni riguardano le tabelle C e D della legge finanziaria: la prima contenente gli stanziamenti relativi alle leggi di spesa permanente, per le quali si rinviano alla legge finanziaria la loro quantificazione; la seconda contenente i rifinanziamenti di spese in conto capitale, a sostegno dell’economia. La legge 208 interviene specificando il contenuto stesso della tabella C in cui saranno ora distinte le spese correnti da quelle in conto capitale predisponendo per le prime un fondo integrativo di riserva da cui attingere con decreto del Ministro del tesoro nel caso in cui le relative autorizzazioni di spesa nel caso in cui si rivelassero insufficienti durante l’esercizio. Relativamente alla tabella D si è esteso l’arco temporale di riferimento, potendosi includere ora anche rifinanziamenti relativi a più anni compresi nel bilancio pluriennale. Si tratta di due novità volte ad attribuire anche in questo caso, maggiore flessibilità alla legge finanziaria conferendole, all’interno della manovra finanziaria un rinnovato ruolo di strumento anticongiunturale.

⁵⁹ Sarebbe auspicabile che questo tipo di disposizioni, fossero accompagnate da una relazione tecnica illustrativa degli effetti diretti ed indiretti.

La legge 208 ha introdotto novità anche relativamente al ciclo della quantificazione degli oneri attraverso la modifica dell'art.11-ter, della legge 468/78 in base al quale ora “i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie (nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrata) devono essere corredati da una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture”.

La norma interviene quindi in due sensi : uno relativo ai decreti legislativi; l'altro relativo alle disposizioni comportanti maggiori entrate.

La riforma viene introdotta dopo un periodo prolungato di ricorso allo strumento della delega per disposizioni implicanti effetti finanziari.

La delega legislativa se da un lato attribuisce al Parlamento il compito di definire una “legislazione di principio”, dall'altro consente al Governo un adeguato margine di manovra nel reperimento di appropriati mezzi e misure di attuazione.

L'uso della delega legislativa ha avuto un ruolo importantissimo negli anni del risanamento finanziario a partire dal 1992 anno in cui attraverso tale strumento furono impostati interventi di carattere strutturale nei settori fondamentali della spesa pubblica: sanità; pubblico impiego; previdenza ed finanza locale.

Da allora si è fatto costantemente ricorso alla delega nelle sessioni di bilancio soprattutto dopo il 1996, anno in cui la sentenza della Corte costituzionale n.360 impediva la reiterazione dei decreti legge.

La sentenza ebbe come effetto consequenziale quello di intensificare l'uso della delega soprattutto in settori fondamentali della finanza pubblica⁶⁰.

In particolare si verificò che negli anni 1997 e 1998 furono inserite numerose deleghe nei provvedimenti collegati di sessione e “il forte contrasto che questa prassi ha prodotto tra maggioranza ed opposizione” ha spinto il legislatore ad intervenire non solo vietando che nella legge finanziaria venissero introdotte deleghe, ma anche estendendo agli schemi di decreti legislativi l'obbligo della relazione tecnica.

L'importanza della relazione tecnica per i decreti legislativi si coglie soprattutto alla luce della sentenza della Corte costituzionale n.406 del 1989 con la quale si rigettava il ricorso della Corte dei conti avverso la disposizione contenuta nella legge 400 dell'88 in base alla quale veniva sottratto alla Corte dei conti il controllo preventivo in materia di decreti legislativi.

Questa disposizione sottraendo al controllo della Corte decreti che nella maggior parte dei casi avevano una importanza strategica per le sorti della finanza pubblica, poneva in maggior rilievo la funzione di controllo costituzionale (soprattutto rispetto alla conformità all'art.81 Cost) che il Presidente della repubblica esercita in sede di promulgazione⁶¹.

A ben vedere però negli ultimi anni l'ingente ricorso allo strumento della delega e, soprattutto, la tendenza a presentare i decreti legislativi a ridosso della scadenza delle deleghe ha sostanzialmente svuotato di significato tale funzione del Presidente rilegandola spesso alla stregua di una funzione notarile.

Nella prassi infatti si riscontra sempre più spesso la violazione dell'art.14, comma 2, della legge 400 del 1988 in base alla quale la trasmissione del decreto legislativo al Presidente della Repubblica deve avvenire almeno venti giorni prima della scadenza. Questa circostanza si rivela

⁶⁰ Basti pensare che nei provvedimenti collegati alla manovra per il 1997 erano contenute 19 deleghe relative a questioni di estrema importanza tra cui: il riordino dei sistemi di trasferimento agli enti locali; armonizzazione, razionalizzazione e semplificazione delle disposizioni fiscali e previdenziali relative al lavoro dipendente; norme in materia di IVA e di accertamento con adesione e conciliazione giudiziale; la riorganizzazione degli uffici finanziari, l'unificazione delle basi imponibili fiscali con quelle contributive; la previsione di un sistema di versamenti unitari; L'istituzione dell'IRAP e dell'addizionale regionale IRPEF.

⁶¹ La citata Sentenza della Corte costituzionale sottolinea che “il controllo spettante al Presidente della repubblica in sede di emanazione degli atti del Governo aventi valore di legge ai sensi dell'art.87, quinto comma della Costituzione, che è ritenuto di intensità almeno pari a quello spettante allo stesso presidente sulle leggi”

grave soprattutto in ragione del fatto che, come già accennato, il decreto legislativo è andato assumendo sempre più la funzione di strumento di attuazione della politica di governo.

La legge 208 quindi stabilendo che i decreti legislativi debbano essere accompagnati da una relazione tecnica che, come ribadito più volte, rappresenta lo strumento per valutare la congruità della quantificazione e della copertura degli oneri, ha posto, almeno in teoria, un limite ad una situazione che si rifletteva sul piano istituzionale con elevati squilibri nel rapporto Governo parlamento nell'indirizzo della finanza pubblica.

Nella prassi applicativa le relazioni tecniche dei decreti legislativi si sono rivelate spesso lacunose e poco chiare rispetto ad interventi spesso molto complessi.

In alcuni casi infatti gli effetti finanziari sono stimati solo parzialmente rispetto all'intero arco temporale in cui il decreto esplica i suoi effetti⁶²; in altri la stima degli oneri è basata su dati non aggiornati oppure l'onere è indicato soltanto nella relazione tecnica e non risulta nel testo del decreto legislativo.

Altra novità introdotta dalla riforma è l'estensione dell'obbligo della relazione tecnica anche disposizioni legislative che sono finalizzate ad esplicitare effetti finanziari positivi sull'ordinamento.

In realtà la legge recepisce quanto già si stava verificando nella prassi da alcuni anni soprattutto per i provvedimenti in materia fiscale collegati alla manovra di bilancio che negli ultimi anni hanno rappresentato un fondamentale mezzo per il conseguimento degli obiettivi del risanamento della finanza pubblica.

La quantificazione degli effetti positivi derivanti da disposizioni di maggiori entrate o di riduzioni di spese o, ancora da emendamenti governativi, si pone in modo complementare rispetto alla quantificazione che finora era stata prevista soltanto per gli oneri.

In particolare l'esigenza di "quantificare" gli effetti positivi derivanti da una norma si è accentuata negli anni del risanamento, anni in cui la politica di bilancio era essenzialmente impostata su un percorso di rientro articolato oltre che su tagli di spesa anche su un recupero del gettito tributario e su misure fiscali di vario tipo. Di qui la necessità pratica di dimostrare in via preventiva a quali progressi, su tale percorso, avrebbe portato l'approvazione di disposizioni legislative comportanti maggiori entrate o riduzioni di spese e a quale "costo"⁶³.

Ora, sul piano metodologico, analogamente a quanto si è avuto modo di osservare in merito alla quantificazione degli oneri, non esiste una metodologia sistematica alla quale le amministrazioni debbano fare riferimento nella stesura redazione delle relazioni tecniche relative a provvedimenti di entrata.

Questa mancanza appare motivata dalla necessità di non "imbrigliare" le amministrazioni in un "modello definitivo e obbligato per la comunicazione dei dati di rilievo finanziario che connotano le proprie iniziative bensì prospettare i principali elementi e passaggi di un percorso logico⁶⁴".

In linea generale comunque si possono individuare tre fasi relative alla quantificazione dei provvedimenti di entrata corrispondenti alla: individuazione delle norme o delle singole disposizioni in esse contenute, che possono determinare un aumento delle entrate, (non essendo

⁶² L'Unità Valutazione degli investimenti, istituita presso la Presidenza della Repubblica ha avuto modo di osservare che, ad esempio, la relazione tecnica del dlgs del 18 febbraio 2000 relativo al trattamento fiscale dei contributi di assistenza sanitaria che stima gli effetti finanziari solo fino al 2003 mentre il decreto entra a regime nel 2008. Ancora, nel caso della relazione tecnica del dlgs. n.9 18 febbraio 2000, contenente disposizioni per l'accelerazione della DIT, oltre a registrarsi l'impossibilità di rinviare a successivi provvedimenti la copertura di oneri definiti con il decreto, si riscontrava una certa difficoltà a definire il carattere permanente o temporaneo dell'onere

⁶³ La risoluzione su Dpef dell'agosto 1994 ha previsto la specificazione degli effetti sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e sul fabbisogno del settore statale di ciascuna disposizione dei disegni di legge collegati.

⁶⁴ Si tratta della citata Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 29 Aprile 1988 n.10.3.1/77, *Coordinamento in materia di esame delle iniziative legislative nella fase di formazione ed in quella di discussione parlamentare*

sempre scontata la natura tributaria da cui può derivare una maggiore entrata); la identificazione della fonte statistica più idonea ed aggiornata per le variabili necessarie alla quantificazione della norma;⁶⁵ la valutazione sulla normativa vigente della disposizione di maggior entrata, tenendo conto degli effetti di interdipendenza che si creano rispetto ad altri provvedimenti di entrata.⁶⁶

Rispetto alla metodologia e alle fonti informative utilizzate continuano a riscontrarsi anche sul versante delle entrate relazioni tecniche lacunose e talvolta basate su dati non adeguatamente aggiornati.

6.7) Le nuove procedure di spesa alla luce delle modifiche dei regolamenti parlamentari

La riforma è stata opportunamente seguita dalle modifiche introdotte dai regolamenti parlamentari che sono state informate ad una maggiore trasparenza delle procedure ed ad una maggiore responsabilizzazione degli attori coinvolti.⁶⁷

Va rilevato che anche in questo caso si rileva una lieve differenza tra i regolamenti delle due camere, sebbene entrambi siano imperniati su un rafforzamento dell'attività consultiva della Commissione bilancio.

Relativamente al regolamento del Senato infatti le recenti modifiche apportate all'art.102-bis, sono mirate ad aggravare le conseguenze del parere contrario della Commissione bilancio in merito ad emendamenti presentati in violazione dell'art.81 Cost.. Al punto che su tali emendamenti non è possibile la remissione in assemblea a meno che non sia richiesta da almeno quindici senatori per essere poi approvata con votazione nominale e simultanea. In questo modo diventa estremamente difficoltoso approvare emendamenti che implicino oneri privi di adeguata copertura a meno che vi siano quindici senatori disposti ad assumersi chiaramente la responsabilità di presentare in assemblea emendamenti che contrastino con il vincolo ex art.81 Cost.

Una lieve differenza si coglie nelle modifiche del regolamento della Camera. Il regolamento della Camera infatti, piuttosto che introdurre meccanismi drastici di "chiusura" a garanzia dell'obbligo di copertura ha affinato le procedure nel senso di una maggiore informazione all'assemblea. Questo lo si può percepire, ad esempio, dalla lettura dell'art.74, comma 3, che prevede per la commissione di merito che non intenda adeguarsi al parere della Commissione bilancio, l'obbligo ad indicarne le ragioni nella relazione all'assemblea.

⁶⁵ In un recente studio svolto presso l'Unità di Valutazione degli investimenti istituita presso la presidenza della repubblica si individuano quali fonte principale per la quantificazione dell'entrata le analisi statistiche dei dati fiscali. A queste si aggiungono fonti governative di diverso genere e pubblicazioni di istituzioni pubbliche o di istituti di ricerca nazionali; fonti indirette quali possono essere i dati di contabilità nazionale e della Banca d'Italia o le indagini campionarie effettuate dall'Istat.

⁶⁶ A questo scopo la costruzione di modelli fiscali basati su parametri omogenei, consentirebbe di simulare contemporaneamente gli effetti di diversi provvedimenti di entrata e di valutarne le possibili interazioni.

⁶⁷ I regolamenti, al pari della legge 208 risentono della influenza europea. Ciò risulta particolarmente evidente dal cambiamento che si è avuto in relazione ai parametri di riferimento per la formulazione dei pareri della Commissione. Ora infatti risultano essere individuati negli obiettivi del Dpef e dei trattati dell'Unione europea (rispetto ai quali è implicitamente propedeutico l'obbligo di copertura ex art.81). A riguardo l'art.74, comma 1, stabilisce che "tutti i progetti di legge implicanti entrate o spese sono distribuiti contemporaneamente alla commissione competente, al cui esame sono assegnati, e alla commissione bilancio e programmazione per il parere sulle conseguenze di carattere finanziario, anche avendo riguardo ai vincoli stabiliti dal Documento di programmazione economico e finanziario, come approvato dalla risoluzione parlamentare e ai principi contenuti nei trattati dell'unione europea"

Il richiamo ai vincoli posti nel Dpef sembra abbastanza coerente con il nuovo ruolo che quest'ultimo è venuto ad assumere in seguito alla riforma poiché appare coerente che il rispetto dei vincoli programmati venga assicurato anche nella fase procedurale della ordinaria attività legislativa e non solo nelle procedure relative alla sessione di bilancio. Appare invece ultroneo il riferimento ai "principi dei trattati dell'unione europea" il cui rispetto sembra rientrare piuttosto tra le competenze della commissione politiche dell'Unione europea (art.126, reg. Camera) e, tra l'altro, non sono specificati quali principi e quali trattati.

In linea con questo principio di maggiore informazione si pone anche l'art.85, comma 1-bis per il quale il presidente della Camera avverta l'assemblea, prima di passare all'esame di ciascun articolo, tutte le volte in cui la commissione di merito non si sia adeguata al parere favorevole o contrario condizionato a modificazioni specificamente formulate. Infine, l'art.87, comma 3-bis stabilisce che prima della votazione di ciascun emendamento, si debba far presente al Presidente dell'assemblea l'eventuale parere contrario della Commissione bilancio nel caso in cui il parere contrario li riguardi singolarmente.

A completamento di tali innovazioni, che sicuramente aumentano il grado di informazione e trasparenza delle procedure, è stato introdotto, nel regolamento della Camera in particolare, un automatismo procedurale relativo al caso in cui la commissione bilancio abbia espresso voto contrario per violazione dell'art.81Cost.

A riguardo l'art. 86, comma 4- bis, prevede che tale parere contrario si converta in un emendamento di carattere soppressivo o modificativo da sottoporre obbligatoriamente alla votazione dell'assemblea. In questo modo la votazione contro l'emendamento proposto dalla commissione bilancio implica un'assunzione di responsabilità da parte dei deputati, elemento che dovrebbe indurre a scelte più coscienti e ponderate.

Tuttavia questo sistema di procedure ed automatismi, sembra avere un punto debole proprio nelle disposizioni che recepiscono la portata più innovativa della 208. Il riferimento è all'art.96-ter in base al quale gli schemi di atti normativi del Governo implicanti entrate o spese, sono assegnati alla Commissione bilancio che nel termine stabilito dal presidente, trasmette i propri rilievi sulle conseguenze finanziarie alla commissione competente per materia. Quest'ultima trasmetterà il proprio parere "unitamente ai rilievi formulati dalla commissione bilancio" al Presidente della Camera che lo trasmette all'Assemblea. Appare incomprensibile la mancata vincolatività del parere della Commissione sugli atti del Governo. Lascia inoltre perplessi il fatto che, pur adeguandosi alla legge 208 che estende l'obbligo della relazione agli atti governativi, il regolamento della Camera non completa il percorso intrapreso introducendo anche per questi atti un meccanismo di improcedibilità nel caso in cui manchi la suddetta relazione. A ciò va aggiunto che non è neanche prevista la possibilità per le commissioni di richiedere la relazione tecnica mancante. Si realizza in questo modo una connessione debole tra le due riforme che lascia spazi ad applicazioni elusive del loro contenuto

6.8) Il riscontro sulle leggi di spesa della XIII legislatura e l'individuazione delle diverse metodologie di copertura.

Dopo aver delineato i tratti essenziali della vicenda della quantificazione degli oneri, appare interessante considerare quali progressi sono stati realizzati nell'applicazione di tali regole. Dalla lettura dei pareri delle Commissioni bilancio relativi ai provvedimenti di spesa della XIII legislatura è riscontrabile una certa ricorrenza delle osservazioni svolte in merito ai svariati disegni di legge. In linea generale infatti, anche se con minore frequenza rispetto agli anni precedenti, si continuano a rilevare lacune nella redazione delle relazioni tecniche che possono distinguersi in vari tipi

a) Nel corso di quest'ultima legislatura sono state osservate alcune relazioni tecniche in cui mancavano del tutto le indicazioni relative ai nuovi oneri introdotti. E' il caso, ad esempio, delle leggi n.401 del 29 luglio del 1996, di conversione del D.L.n. 310 del 3 giugno per la ricostruzione del teatro "La Fenice"(20 miliardi) e per i danni verificatisi a Secondigliano di Napoli(20 miliardi): nel primo caso infatti, la relazione tecnica si limitava a definire il costo del restauro "non stimabile", ma certamente superiore allo stanziamento effettuato; nel secondo caso l'adeguamento dell'intervento straordinario viene rimandato ad una "migliore e più puntuale individuazione dei danni verificatisi. Sempre per lo stesso anno, la relazione tecnica alla legge n.640 del 20 dicembre, di conversione del D.L n.548 del 23 ottobre, che autorizza il Tesoro a contrarre mutui quindicennali con ammortamento totale a carico dello Stato per lo sviluppo economico e sociale delle aree

deprese, non indica né i criteri né le specifiche finalità dello stanziamento. Nel 1997 un esempio di legge accompagnata da relazioni tecniche prive di indicazione dei criteri di quantificazione è rappresentata dalla legge n. 4 del 17 gennaio 1997, di conversione del D.L. n.583/96, recante disposizioni in materia sanitaria. Essa prevedeva il finanziamento di contratti collettivi di lavoro della dirigenza medico-veterinaria e dei ruoli professionali del servizio sanitario nazionale relativi al biennio 1996/97, quantificato in 340 miliardi annui a partire dal 1998, senza alcun riferimento al calcolo relativo al fabbisogno finanziario derivante dai nuovi contratti. Ancora, nel 1998 un esempio è fornito dalla relazione tecnica alla legge n.52 del 20 marzo, di conversione del D.Ln.4 del 1998, recante disposizioni relative al rifinanziamento del Fondo per l'occupazione, senza alcuna indicazione dei criteri in base ai quali è stato rifinanziato il fondo.

b) In molte relazioni tecniche di questa legislatura, permane la mancata indicazione degli stanziamenti di parte capitale, che riveste fondamentale importanza anche quando costituiscono dei tetti di spesa. L'indicazione dei criteri di quantificazione infatti consente di valutare la congruità degli stanziamenti rispetto agli obiettivi perseguiti e di valutare anche la possibilità dell'esistenza di ulteriori oneri derivanti da spese connesse all'intervento oggetto della norma oppure per il completamento dello stesso.

c) In alcuni casi poi le relazioni tecniche si limitano a quantificare l'onere soltanto rispetto al primo anno di esercizio oppure al primo triennio pur riferendosi a leggi di spesa pluriennali,⁶⁸ circostanza che si traduce in una carenza nella programmazione finanziaria e nella emersione in bilancio delle spese vincolate

d) Si sono rilevati casi di leggi che introducono diritti soggettivi e benefici per "categorie di soggetti" rispondenti a determinati requisiti previsti dalla legge per i quali la relazione tecnica non stima in modo attendibile il numero dei benefici e pertanto non quantifica l'onere in modo completo.⁶⁹ Un esempio valido per molte leggi di spesa della XIII legislatura è rappresentato dalla legge n.292 del 1999 recante disposizioni relative alla valorizzazione delle funzioni del personale della scuola.

La legge prevedeva, al quarto comma dell'articolo 1, un onere di 800 miliardi per il 1999, 900 per il 2000, 1000 per il 2001 ed inoltre 1000 miliardi annui a regime a partire dal 2002 per l'incremento del trattamento economico.

La norma, pur limitando l'onere all'importo dello stanziamento, non indica in alcun modo i criteri e le modalità di utilizzazione dello stanziamento stesso.

In questo caso la difficoltà di quantificare l'onere introdotto dalla norma deriva dall'attribuzione di diritti soggettivi a tutti i possessori di determinati requisiti e pertanto ad un numero di beneficiari non precisamente determinabile.

In questo modo la legge introduce in via permanente nella legislazione vigente un livello molto alto di oneri che, essendo in larga parte rappresentati da spese per il personale, rivestono carattere obbligatorio ed è pertanto possibile modularli soltanto in misura ridotta in relazione alle esigenze di finanza pubblica. Ne deriva in tal modo un incremento ulteriore dell'area della spesa vincolata che è già di per sé rappresenta la quasi totalità della spesa derivante dalla legislazione vigente. In merito a quest'ultimo aspetto si configura un mancato rispetto dell'obbligo costituzionale di copertura delle leggi di spesa.

⁶⁸ E' il caso, ad esempio, della legge n.370/99 recante disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica. La legge infatti reca oneri relativi all'istituzione di un fondo integrativo destinato all'incentivazione dell'impegno didattico dei professori e dei ricercatori universitari e per il cofinanziamento degli assegni di ricerca; di quelli connessi alle modifiche alla disciplina relativa ai giudici di pace; di quelli destinati alla concessione al Comune di Roma di un contributo permanente.

A riguardo si sottolinea l'esigenza, soprattutto in merito agli oneri di natura permanente e corrente che eccedono i limiti del bilancio pluriennale, di fornire indicazioni circa la valutazione delle compatibilità finanziarie connesse alla allocazione di rilevanti spese su esercizi futuri e circa l'individuazione, nelle tabelle A e B della legge finanziaria, degli accantonamenti che possono essere utilizzati per tale modalità di spesa.

⁶⁹ E' il caso delle leggi 164/98 recante misure in materia di pesca e d'acquacultura e della legge 292/99 recante disposizioni volte alla valorizzazione del personale della scuola.

e) Spesso sono mancate le stime delle implicazioni finanziarie prodotte dalle leggi che hanno introdotto nuove o maggiori agevolazioni tributarie oppure che hanno disposto delle riduzioni di entrata⁷⁰. Infine per alcuni provvedimenti la quantificazione dell'onere non era basata su nessun elemento di valutazione⁷¹.

In tutti i casi di anomalie riscontrate le Commissioni hanno sempre invitato il Governo a fornire indicazioni più precise sui criteri e metodologie di quantificazione con i quali erano stati valutati gli oneri e non sempre è giunta dal Governo una spiegazione completamente esaustiva.

6.9) Una prima considerazione in ordine all'efficacia dell'attuale disciplina sulla quantificazione degli oneri.

Il sistema di regole disegnato nell'ambito del rispetto dell'art.81 Cost. offre gli strumenti necessari per il perseguimento di una efficace disciplina della finanza pubblica.

Questo sistema, nel corso dell'ultimo ventennio, si è evoluto sia verso un maggior affinamento delle procedure contabili che nella estensione delle stesse a tutte le decisioni connesse alla finanza pubblica e non solo a quelle di spesa(l n.208/99,art.76bis reg.sen.art.96 ter reg.cam.)

Le innovazioni al sistema contabile sono state caratterizzate oltre che dall'esigenza di una più trasparente e razionale informazione relativa alle scelte di finanza anche da una maggiore definizione delle responsabilità connesse a tali scelte.

Dall'applicazione di queste regole infatti emerge in modo più chiaro la responsabilità del Governo e del Parlamento all'interno delle procedure di finanza pubblica. Infatti la responsabilità di questi ultimi è più facilmente individuabile rispetto a decisioni che sono già definite per la loro titolarità, contenuto e sequenza temporale.

La valutazione di questo sistema parte dalla constatazione che, durante quest'ultimo decennio le procedure relative al ciclo della quantificazione degli oneri sono state puntualmente applicate dagli attori coinvolti: Parlamento, Governo, Corte dei conti. L'osservanza delle regole tuttavia non garantisce il completo funzionamento del sistema che trova il suo punto cruciale nella quantificazione dell'onere. Infatti, come è stato precedentemente accennato, il sostanziale rispetto dell'obbligo di copertura non può prescindere da una precisa identificazione dell'onere.

Sulla base di questa ultima considerazione la valutazione delle quantificazioni relative a questa ultima legislatura non risulta completamente soddisfacente soprattutto per la metodologia utilizzata nelle relazioni tecniche. Tutte le indicazioni fornite dal Governo e dai Servizi del Parlamento circa gli approcci metodologici per la quantificazione degli oneri, non consentono la ricostruzione di un quadro di riferimento per la valutazione degli effetti finanziari ragion per cui, come è stato già detto precedentemente, le relazioni tecniche continuano ad essere caratterizzate da un elevato grado di disomogeneità che permane nonostante molti miglioramenti rilevabili nelle relazioni degli ultimi anni novanta. Si rilevano infatti relazioni tecniche molto analitiche accanto ad altre estremamente generiche in cui mancano gli elementi necessari per la ricostruzione del percorso attraverso il quale è stato quantificato l'onere.

La conseguenza di questa disomogeneità si traduce in una perdita di trasparenza delle informazioni, presupposto necessario per una cosciente e responsabile decisione di finanza pubblica.

⁷⁰ E' il caso della relazione tecnica alla legge n.39/97 recante disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997; ancora, la legge n.140/99,recante norme in materia di attività produttive. Per una lettura più dettagliata si rimanda alle osservazioni riportate in appendice.

⁷¹ Così la relazione tecnica della legge n.17/99 di integrazione alla legge quadro n.104/92, in materia di assistenza, integrazione sociale e diritti delle persone handicappate. La legge comporta un onere complessivo e permanente di 10 miliardi annui, la cui quantificazione non è supportata da alcun elemento di valutazione. La copertura di tali oneri è disposta mediante l'utilizzo del Fondo per il finanziamento ordinario delle università. La perplessità sorge in merito al fatto che tale fondo viene determinato sulla base della legislazione vigente per cui la sua idoneità a coprire una nuova spesa è subordinata alla riduzione di una precedente autorizzazione di spesa, che in questo caso non è stata realizzata.

In definitiva l'impressione che si trae da oltre un decennio di applicazione del ciclo della quantificazione degli oneri è che nonostante i miglioramenti rilevabili sul piano dell'osservanza delle regole e delle procedure contabili, rimane ancora insufficiente il grado di trasparenza delle stesse.

A fronte di quanto detto, va comunque positivamente sottolineato un atteggiamento più responsabile dei processi decisionali da parte del Parlamento e in particolare delle Commissioni bilancio che sempre più frequentemente hanno richiesto al Governo la redazione di relazioni tecniche su proposte di legge di origine parlamentare e su emendamenti presentati nel corso del procedimento di approvazione.⁷²

7) Il ciclo della quantificazione degli oneri nella XIII legislatura: punti critici e spunti di riflessione. (da fare).

BIBLIOGRAFIA

- Barettoni Arleri (a cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, Giuffrè- Milano, 1989
- S. Bartole, *La formazione delle leggi*, in Commentario cost. Branca, Bologna-Roma, 1979
- A. Brancasi, *Sulla proposta di modifica dell'art. 81 della Costituzione*, Bologna, 1993
- Camera dei deputati (Servizio studi), *L'esperienza di applicazione della legge n. 468 del 1978. Problemi e prospettive*, Roma 1982
- A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè Milano 1985
- S. Cassese, *La nuova Costituzione economica*, Editori Laterza 2000
- S. Cassese, *Il potere esecutivo nei sistemi parlamentari di governo*, in
- E. Colarullo, *La legislazione di spesa fuori della sessione di bilancio*, Milano 1991
- CTSP, *Razionalizzazione e semplificazione dei documenti e delle procedure contabili*, documento n.3- Ottobre 1998
- M. Degni, G. Salvemini, *L'evoluzione del processo di bilancio dalla legge di riforma 468/78 alla recente riforma*, in Atti del XVIII Convegno nazionale di contabilità pubblica. Teramo, maggio 2000
- P. De Ioanna, D. Da Empoli, G. Vegas, *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra governo e parlamento*- Il Sole 24Ore, 2000
- P. De Ioanna, *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Bologna 1993
- G. della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Il Mulino 1996
- G. Fotia, *La quantificazione degli effetti finanziari dei testi legislativi*, in G. Ragazzi (a cura di) *Trasparenza nei conti pubblici e controllo della spesa*, Angeli, Milano, 1997
- P. F. Lotito, *Parlamento: la riforma della 468/78 nei lavori parlamentari*, in Quaderni Costituzionali n.2 1989
- P. F. Lotito, *Copertura finanziaria e quantificazione della spesa: la disciplina dell'art. 11-ter della 468/78 e della Circolare della Presidenza del Consiglio del 29 Aprile 1988*, in Quaderni costituzionali, 1989
- N. Lupo, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'unione economica e monetaria*, in Quaderni Costituzionali, 1999, n.3
- A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna 1991
- S. Merlini, *Proposte di modifica dell'art. 81 della Costituzione e forme di governo*, in Quaderni Costituzionali, 1993

⁷² A riguardo sarebbe auspicabile che le suddette relazioni tecniche fossero inserite negli atti parlamentari in modo da consentire una più agevole valutazione delle tecniche di quantificazione adottate e un più chiaro riscontro del processo decisionale seguito.

M.Meschino, *La nuova procedura delle decisioni di finanza pubblica*, in Quaderni costituzionali,1986

M.Meschino, *Il Parlamento di spesa*, in Quaderni costituzionali,1991

Monorchio, *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, Bologna, 1996

V.Onida, *Il bilancio davanti al Parlamento*, in Politica e mezzogiorno, aprile- giugno,1993

V.Onida, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della copertura finanziaria delle leggi che importano "nuove e maggiori spese"*, in Giurisprudenza costituzionale II,1966

Rita Perez, *La finanza pubblica*, in.....

Rita Perez, *La riforma del processo di bilancio*, in Giornale di Diritto Amministrativo ottobre 1993, n.10

G.Vegas, *Proposte di revisione alle procedure della legge di bilancio e della legge finanziaria*, in Quaderni costituzionali,1993

S. Ristuccia,*Il Parlamento nel processo di bilancio dopo la legge n. 468 del 1978*, in Riv. Trim. dir. Pubblico, 1979 p.875

I.Scotti, *Conti pubblici e processi decisionali del Parlamento*, in G. Ragazzi, *Trasparenza nei conti pubblici e controllo della spesa*, Angeli Milano,1997