

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Documento di base n. 33

**Il disegno di legge finanziaria per il 2003 (A.S. 1826):
schema di copertura (art. 126, comma 4, Reg. Sen.)**

Legge finanziaria

Novembre 2002

INDICE

1. Premessa..... pag. 1
2. Copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5)..... pag. 6
3. Saldo netto da finanziare (articolo 11, comma 6)..... pag. 13

1. Premessa

Il Senato della Repubblica esamina in seconda lettura i documenti di bilancio per il triennio 2003-2005.

Ai sensi dell'art. 126, commi 3 e 4 del Regolamento, il profilo dell'accertamento preliminare del contenuto proprio del disegno di legge finanziaria - accertamento che si può tradurre in una determinazione inappellabile del Presidente del Senato, il quale comunica all'Assemblea lo stralcio delle disposizioni estranee "all'oggetto del ddl finanziaria come definito dalla legislazione vigente, ovvero volte a modificare norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato" - viene attivato solo quando i documenti di bilancio sono in prima lettura presso questo ramo del Parlamento.

Viceversa, "in ogni caso, il Presidente accerta, sentito il parere della 5a Commissione permanente e del Governo, se il disegno di legge finanziaria rechi disposizioni contrastanti con le regole di copertura stabilite dalla legislazione vigente per la stessa legge finanziaria e ne dà, prima dell'assegnazione, comunicazione all'Assemblea" (art. 126, comma 4). Tale accertamento si risolve in una comunicazione del Presidente dell'Assemblea, con la quale si indicano i parametri di copertura al cui interno dovrà svolgersi la "sessione di bilancio" in Senato ed alla quale non è associato alcun effetto procedurale automatico.

Si ricorda che sulla base del parere reso dalla Giunta per il Regolamento (27 novembre 1990), l'accertamento rimesso al Presidente del Senato circa l'osservanza della regola di copertura, costituisce un potere dello stesso Presidente, autonomo rispetto ai pareri sia della 5a Commissione permanente sia del Governo; il parere del Governo è anche esso un elemento autonomo che

"deve essere come tale esplicitato in sede di 5a Commissione permanente, in modo da non consentire equivoci e dubbi".

Anche nella sessione di bilancio 2003-2005 la citata procedura preliminare dovrà dunque riferirsi esclusivamente all'accertamento dei criteri di copertura della legge finanziaria, quali definiti nei commi 5 e 6 dell'art. 11 della legge n. 468, modificata (comma 4, dell'articolo 126 Reg. Sen.).

Appare utile peraltro ricordare incidentalmente - anche se la questione non ha rilievo in questa sede - che la recente legge n. 246 del 31 ottobre 2002, di conversione del decreto-legge n. 194 del 6 settembre 2002, ha ulteriormente innovato il contenuto del disegno di legge finanziaria aggiungendo la lettera *i-quater*, in base alla quale con tale strumento è possibile anche prevedere norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all'articolo 11-*ter*, comma 7, della legge n. 468 richiamata (cd. "procedura di monitoraggio").

Conviene ricordare peraltro che, come nel passato, le considerazioni sviluppate nel presente documento, muovendosi sul terreno strettamente contabile, assumono in proposito le valutazioni sia quantitative che qualitative presentate nei documenti governativi o, comunque, ricavabili dai documenti di bilancio.

Sintetizzando le conclusioni a cui perviene il presente documento si osserva che:

a) Per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal ddl finanziaria per il 2001 (comma 5 dell'art. 11, della legge n. 468, modificata), si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del ddl finanziaria in esame siano conformi a tale disciplina. In particolare, si osserva che la copertura degli oneri di natura corrente recati dal ddl finanziaria 2003 si caratterizza per la conferma dell'elemento di novità della

sessione per il 2000, rappresentato dalla utilizzazione a fini di copertura di una quota del margine di miglioramento del risparmio pubblico previsto per gli esercizi compresi nel triennio 2003-2005, rispetto alle previsioni assestate per l'anno in corso, sia pur nell'ambito di differenze tra grandezze di segno negativo. Poiché il disegno di legge in esame non determina un peggioramento del risparmio pubblico rispetto all'ultima previsione assestata, sulla base dell'interpretazione fornita con la risoluzione approvativa del DPEF 1990-92 non si pongono dunque problemi formali relativamente alla copertura degli oneri correnti (v. *amplius* § 2).

b) Per quanto riguarda il rispetto delle regole di adeguamento delle entrate e delle spese, su base triennale, quali determinate nella risoluzione con la quale il Senato della Repubblica ha concluso la discussione sul DPEF per il 2003-2006 tenuto conto della relativa Nota di aggiornamento (art. 11, comma 6, della legge n. 468, modificata), si rileva che il vincolo del saldo netto da finanziare di cui all'articolo 1 è rispettato per il primo anno (2003) ricompreso nel triennio del bilancio pluriennale: esso risulta infatti identico all'obiettivo fissato nella predetta Nota, pari a 48,2 miliardi. Per il 2004 e 2005 il ddl finanziaria espone valori contabili inferiori a quello del primo anno, in linea quindi con l'indicazione contenuta nella risoluzione approvativa del DPEF 2003-2006, ma superiori a quelli indicati nella risoluzione stessa per i due esercizi considerati. Essi risultano peraltro inferiori ai corrispondenti obiettivi di cui alla Nota di aggiornamento. Per l'uno (profilo discendente lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici¹) e l'altro motivo (valori inferiori rispetto alla Nota di aggiornamento) il vincolo sul saldo netto da finanziare risulta dunque formalmente rispettato anche per il secondo e terzo anno.

¹ Per gli orientamenti assunti in passato in argomento vedi § 3).

Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, i valori in termini di saldo netto da finanziare, relativi a ciascuno degli anni compresi nel bilancio triennale 2003-2005, di cui all'art. 1 del ddl finanziaria, devono quindi comunque essere assunti come limite per l'ammissibilità delle proposte emendative, oltre naturalmente all'operatività dei vincoli derivanti dalle regole di copertura delle maggiori spese correnti e delle minori entrate e dal rispetto degli obiettivi di fabbisogno di cassa del settore statale e di indebitamento netto della P.A..

c) Le varie norme di cui al disegno di legge finanziaria forniscono complessivamente risorse utilizzate direttamente nello schema di copertura della legge finanziaria (oneri correnti) nonché ai fini del rispetto del vincolo triennale costituito dal saldo netto da finanziare di competenza (bilancio statale); forniscono altresì effetti che rilevano nell'ottica nel raggiungimento dei valori di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche assunti come obiettivi della manovra per il 2003. Rispetto alle determinazioni contenute nella risoluzione adottata al termine della discussione sul DPEF 2003-2006 (e sulla relativa Nota di aggiornamento) in riferimento all'individuazione dei saldi-obiettivo e sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, la discussione parlamentare dovrebbe dunque garantire il non peggioramento dei valori di correzione associati al disegno di legge finanziaria in termini sia di competenza del bilancio dello Stato, sia di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto della P.A.. Tale non peggioramento implica che le proposte emendative assumano una configurazione neutra in termini di effetti sulle correzioni associabili alle singole norme del ddl finanziaria, sulla base delle indicazioni contenute dei

documenti governativi, in riferimento agli obiettivi di cui ai commi 5 e 6 del richiamato articolo 11 della legge n. 468 modificata.

2. Copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5)

L'articolo 11, comma 5, della legge n. 468, modificata, intende porsi esplicitamente come norma interposta tra il vincolo costituzionale di copertura (art. 81, 4° comma, Cost.) e la legge finanziaria in quanto destinata ad introdurre nell'ordinamento giuridico oneri correnti, nuovi o maggiori, (le minori entrate sono assimilate alle spese correnti) rispetto a quelli in atto inscrivibili in bilancio sulla base della cornice legislativa in vigore: tali oneri correnti devono essere controbilanciati da nuove o maggiori entrate accertabili nei primi due titoli (tributarie ed extratributarie) ovvero da riduzioni di spesa corrente.

Si ricorda che l'interpretazione di tale disposizione è stata definita nelle risoluzioni approvate dai due rami del Parlamento (1989) a conclusione dell'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria 1990-1992, ed è risultata sostanzialmente confermata dalla prassi seguita negli anni successivi.

Dopo l'approvazione della legge n. 208 del 1999, i mezzi di copertura possono essere costituiti sia da maggiori entrate o riduzioni di spesa associate ad innovazioni normative (recate dalla stessa legge finanziaria), oltre all'eventuale miglioramento del risparmio pubblico. Tale miglioramento deve emergere dal confronto tra il risparmio pubblico del progetto di bilancio pluriennale a legislazione vigente ed il risparmio pubblico come risultante dall'assestamento relativo all'esercizio in corso. In sostanza per effetto del vincolo di copertura degli oneri correnti (art. 11, c. 5, legge n. 468, modificata), i documenti di bilancio non possono determinare, rispetto alla più recente previsione assestata, un peggioramento del risparmio pubblico, salvo che tale peggioramento derivi dagli andamenti a legislazione vigente.

In realtà, nei vari anni la utilizzazione a fini di copertura di tale eventuale margine di miglioramento del risparmio pubblico, in sede di applicazione concreta, è stata ritenuta non opportuna. Peraltro, in passato la concreta configurazione degli effetti delle manovre di bilancio ha reso inutile, con riferimento al primo anno, l'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente come mezzo di copertura degli oneri correnti; per gli anni successivi al primo si è invece ritenuto non opportuna tale utilizzazione in ragione della ridotta rappresentatività del bilancio pluriennale. Nel complesso, non era comunque emersa una nuova interpretazione che escludesse la possibilità di utilizzare tale margine, in particolare con riferimento al primo anno del bilancio pluriennale.

Nella sessione per il 2000, invece, la copertura degli oneri di natura corrente recati dal ddl finanziaria è stata caratterizzata da un elemento di novità, rappresentato dalla utilizzazione a fini di copertura di una quota del margine di miglioramento del risparmio pubblico previsto per gli esercizi compresi nel triennio di riferimento rispetto alle previsioni assestate per l'anno in corso. Tale novità è stata confermata nella presente sessione.

A partire dalla sessione di bilancio 1992-1994, il disegno di legge finanziaria, così come richiesto esplicitamente dalle due Camere in più occasioni, contiene una specifica clausola di copertura che dimostra il rispetto di tale vincolo, presentando, in un apposito prospetto², l'effetto delle varie misure che vengono considerate nel meccanismo di copertura. Dal medesimo prospetto di copertura, contenuto nel ddl finanziaria per il triennio 2003-2005, risulta pertanto che i mezzi di copertura sono forniti da risorse offerte dallo stesso disegno di legge finanziaria, dagli effetti indotti dalla manovra, nonché

² Che costituisce la base normativa che imprime un valore di certificazione politico-legislativa a tutto il discorso sulla copertura della "finanziaria" svolto nel corso della "sessione di bilancio".

dal miglioramento del risparmio pubblico rispetto alle previsioni assestate per l'anno in corso (naturalmente costruito sulle assunzioni contenute nel DPEF e nella relativa Nota di aggiornamento).

In particolare, la Nota di aggiornamento del Documento di programmazione economico-finanziaria 2003-2006 (presentata dal Governo unitamente al ddl di bilancio a legislazione vigente 2003-2005 ed al ddl finanziaria 2003) ha esposto, sulla base dell'andamento delle entrate a legislazione vigente registrato nel corso dell'anno e non quantificabile al momento della presentazione del DPEF di giugno, un peggioramento del saldo per il complesso delle P.A. per il 2002. Tenuto dunque conto del fatto che le previsioni assestate per il 2002, nel testo approvato in seconda lettura dal Senato della Repubblica, hanno comportato un peggioramento della previsione delle entrate per 16,4 mld³, il che si è naturalmente riflesso sul risparmio pubblico, che da una previsione iniziale di cui alla legge di bilancio 2002 di + 9,6 mld si è attestato così su una previsione di -8,2 mld (l'assestamento iniziale prevedeva + 8,2 mld), in termini di bilancio dello Stato rimane il miglioramento del risparmio pubblico previsto per ciascuno degli anni 2003-2005 rispetto alle previsioni assestate per il 2002, con la differenza che per il primo anno il saldo corrente rimane di segno negativo, mentre per gli anni successivi esso diventa di segno positivo.

A fronte, infatti, di un risparmio pubblico negativo pari a circa 8,2 mld (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA)⁴, risultante dalle previsioni assestate più aggiornate relative all'esercizio finanziario 2002 al lordo degli emendamenti approvati dalla Camera dei deputati e dal Senato della

³ Erroneamente indicato nell'Allegato 8 del ddl finanziaria 2003 (A.C. 3200) in 11,4 mld.

⁴ Cfr. le relative colonne sia dell'All.8 del ddl finanziaria 2003 (A.C. 3200) sia della citata Nota di aggiornamento, tabella relativa al *Bilancio programmatico dello Stato*.

Repubblica, per il 2003 il ddl di bilancio (A.C. 3201) presentato contestualmente alla citata Nota di aggiornamento prevede un risparmio pubblico (in termini omogenei) di segno negativo pari a -3,9 mld per il 2003, che diventa positivo per 7,5 mld per il 2004 e per 21,6 mld per il 2005. Rispetto alle previsioni assestate per il 2002, si ha dunque un miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente pari a circa 4,3 mld per il 2003, 15,7 mld per il 2004 e 29,8 mld per il 2005, di cui il ddl finanziaria 2003 ha inizialmente utilizzato 3.049 milioni per il primo anno, 7.377 milioni per il 2004 e 7.776 milioni per il 2005, poi modificati, conseguentemente all'esame della Camera dei deputati, in 3.246 mld, 7.695 mld e 8.043 mld.

Si può quindi concludere nel senso che il ddl finanziaria 2003 non determina formalmente un peggioramento del risparmio pubblico rispetto alla previsione assestate relativa all'anno in corso, ma utilizza una parte del miglioramento a legislazione vigente, con la particolarità già segnalata per cui per il 2003 il miglioramento avviene nell'ambito di cifre di segno negativo. Per gli aspetti formali giova a quest'ultimo riguardo ricordare quanto già osservato a commento del primo utilizzo di tale forma di copertura, ossia che "il fatto che sia stato utilizzato per la prima volta dall'entrata in vigore della legge n. 362/88 il miglioramento del risparmio pubblico per la copertura di oneri correnti sembra denotare dunque una modifica sostanziale del quadro finanziario pubblico, anche se non necessariamente collegata - almeno in linea di principio - con il segno positivo di tale grandezza (in quanto in teoria sarebbe stato possibile utilizzare il miglioramento dell'andamento a legislazione vigente rispetto all'assestamento pur nell'ambito di cifre di segno negativo, il che non è avvenuto per ragioni di opportunità, oppure, al contrario, non sarebbe stato possibile utilizzare tale fonte di risorse nel caso che a legislazione vigente

l'andamento previsto per l'anno successivo fosse peggiorato rispetto all'assestamento dell'anno immediatamente precedente, pur in presenza di un segno positivo)"⁵. Ciò in coerenza con l'interpretazione fornita sul punto dalla richiamata risoluzione approvativa del DPEF 1990-1992, in base alla quale "l'applicazione del meccanismo di copertura - secondo il combinato disposto dell'articolo 81, comma 4 Cost. e dell'articolo 11, comma 5 della legge n. 468 modificata - impone che la legge finanziaria non determini in alcun caso un risparmio pubblico peggiore di quello che emerge dal bilancio assestato dell'anno immediatamente precedente; nel caso in cui il bilancio a legislazione vigente determini un peggioramento del valore del risparmio pubblico rispetto al bilancio assestato, la legge finanziaria dovrà coprirsi autonomamente (con effetti nulli o positivi sul risparmio pubblico); tutti gli incrementi di spesa corrente, disposti dalla legge finanziaria, rispetto al progetto di bilancio a legislazione vigente, sono sottoposti al vincolo di copertura".

Come rilevato, lo schema di copertura degli oneri correnti considera tra i mezzi di copertura i risparmi di spesa e le maggiori entrate nette derivanti dall'articolato dello stesso ddl. Pertanto, anche nella sessione di bilancio 2003-2005 la copertura del ddl finanziaria risulta condizionata alla approvazione della propria componente normativa e tabellare i cui effetti sono considerati tra i mezzi di copertura.

Relativamente agli oneri correnti recati dal disegno di legge finanziaria in esame ed indicati nel prospetto di copertura, si sottolinea inoltre che quelli corrispondenti alla Tabella A - e cioè agli accantonamenti di cui al fondo speciale di parte corrente - debbono intendersi come indicati in termini di differenza rispetto alla legislazione vigente, che è appunto l'importo soggetto

⁵ Cfr. Documento di base n. 28, La decisione di bilancio per il triennio 2000-2002, marzo 2000, pagg. 9-10.

all'obbligo di copertura. Non viene peraltro precisato - come avveniva in passato - l'ammontare totale delle vecchie e nuove finalizzazioni (al netto delle regolazioni debitorie pregresse) e il fondo speciale di parte corrente a legislazione vigente come variato dal disegno di legge finanziaria presentato (sempre ovviamente al netto delle regolazioni debitorie).

Un cenno poi merita la terza forma di copertura in questione, ossia gli effetti indotti dalla manovra relativamente alla riduzione delle spese correnti (che si aggiungono alle risorse interne e alla quota di utilizzo del risparmio pubblico). Il problema si pose in forme rilevanti anche lo scorso anno, ma era riferito al recepimento con evidenziazione separata degli effetti indiretti di altri provvedimenti rispetto al ddl finanziaria, effetti che altrimenti sarebbero dovuti risultare incorporati nelle previsioni a legislazione vigente, ricadendo così in una delle due forme di copertura già qui esaminate (utilizzo del miglioramento del risparmio pubblico). Per la presente sessione, in assenza di tali provvedimenti *a latere*, la questione assume una particolarità propria legata probabilmente, in assenza di specificazioni del Governo, al fatto di aver prudenzialmente incluso - tra gli oneri da coprire - spese a legislazione vigente, che formalmente non si sarebbe dovuto ricomprendere nello schema di copertura. Poiché tali oneri riguardano la materia assistenziale e previdenziale, con il dettaglio fornito dallo stesso schema di copertura, e segnatamente il bilancio dell'INPS, per il quale valgono regole particolari nei rapporti con il bilancio dello Stato⁶, probabilmente l'evidenziazione autonoma dei trasferimenti dal bilancio dello Stato a quello dell'INPS di tali oneri ha comportato l'effetto indotto di minori anticipazioni, il che spiegherebbe la relativa vicinanza tra le due dimensioni

⁶ Nel senso che, come previsto dall'art. 35, comma 3, della legge n. 448 del 1998, sono possibili trasferimenti pubblici a favore degli enti previdenziali a carico del bilancio dello Stato a titolo di anticipazione sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali nel loro complesso.

dell'onere da un lato e dell'effetto indotto dall'altro per il 2004 e 2005. Per il primo anno la forte divergenza tra i due valori potrebbe invece trovare spiegazione nell'esiguità dello stanziamento di bilancio a legislazione vigente per le anticipazioni (UPB 3.1.2.23 - cap. 2070, dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali), il che dovrebbe quindi spiegare il limitato effetto indotto a fronte di un onere invariato. Appare utile comunque acquisire informazioni dal Governo al riguardo.

3. Saldo netto da finanziare (art. 11, comma 6)

Dalla sessione di bilancio 1991-93 si è consolidata una interpretazione del comma 6 dell'art. 11 che fa derivare da tale disposizione un vincolo direttamente costruito con riferimento al valore di saldo netto da finanziare (SNF), in termini di competenza, quale fissato per il bilancio dello Stato, su base annuale e triennale, con le risoluzioni "parallele" con le quali Senato e Camera concludono la discussione sul DPEF presentato dal Governo.

Il comma 6 dell'art. 11 stabilisce che "le nuove o maggiori spese disposte con la legge finanziaria non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti sia in conto capitale, incompatibili con le regole determinate, ai sensi dell'art. 3, comma 2, lett. e) nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento". La richiamata lettera e) stabilisce che nel DPEF sono indicati: "...le conseguenti regole di variazione delle entrate e delle spese del bilanci di competenza dello Stato e delle aziende autonome e degli enti pubblici ricompresi nel settore pubblico allargato, per il periodo cui si riferisce il bilancio pluriennale".

Sulla base della interpretazione ormai consolidatasi, l'oggetto specifico del vincolo, ai sensi del citato comma 6 dell'art. 11, viene identificato con il valore del saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato, considerato coerente con gli obiettivi programmatici, così come indicato nel DPEF presentato dal Governo e poi richiamato nelle risoluzioni parlamentari.

Questo valore di saldo costituisce l'indicatore sintetico, e probabilmente di più agevole applicazione procedurale, delle regole di variazione delle entrate e delle spese per l'impostazione del bilancio di competenza dello Stato. Esso

costituisce pertanto il limite per tutte le successive deliberazioni parlamentari da assumere in "sessione di bilancio".

La risoluzione approvata dal Senato il 24 luglio 2002, al termine della discussione sul DPEF 2003-2006, ribadisce questa impostazione.

In sintesi, limitandosi agli aspetti più rilevanti ai fini della definizione del vincolo sul limite massimo del SNF, la risoluzione approvata impegna tra l'altro il Governo:

II) per quanto riguarda gli obiettivi di finanza pubblica:

a) a stabilire il limite massimo del saldo netto da finanziare per il 2003, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, entro il valore di 36.000 milioni di euro, e, per il 2004 e per il 2005, in una misura inferiore a quella del primo anno, lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici di un saldo netto da finanziare non superiore a 31.000 milioni di euro per il 2004 ed a 28.500 milioni di euro per il 2005;

b) a mantenere il fabbisogno di cassa nel settore statale entro il limite di 30.600 milioni di euro per il 2003, di 28.300 milioni di euro per il 2004 e di 27.00 milioni di euro per il 2005 e per gli anni successivi;

c) a conseguire l'obiettivo di un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche pari allo 0,8 per cento del PIL nel 2003; allo 0,3 per cento nel 2004 e a pervenire ad un avanzo pari allo 0,1 per cento del PIL nel 2005 e allo 0,2 per cento del PIL nel 2006;

d) a conseguire un avanzo primario del conto delle amministrazioni pubbliche, in percentuale di PIL, in misura pari al 5,1 per cento nel 2003, al 5,5 per cento nel 2004, al 5,8 nel 2005 e al 5,7 nel 2006;

e) a mantenere il rapporto tra debito pubblico e il PIL entro valori non superiori al 104,5 per cento nel 2003, al 99,8 per cento nel 2004, al 97,1 per cento nel 2005 e al 94,4 per cento nel 2006.

La risoluzione che ha approvato l'8 ottobre u.s. la Nota di aggiornamento, presentata il 30 settembre u.s., ha accolto le grandezze finanziarie di cui alla Nota stessa, in particolare fissando, per il saldo complessivo della P.A. di cui al punto II c) della riportata risoluzione, l'obiettivo di -1,5 per cento sul PIL per il 2003 in termini nominali e di - 0,5 per cento in termini strutturali, di -0,6 per

cento per il 2004, -0,2 per cento per il 2005 e 0,1 per cento per il 2006 (con i connessi tre obiettivi strutturali pari a 0,0), nonché, per l'avanzo primario di cui al punto II.d) della risoluzione, l'obiettivo del 4,5 per cento sul PIL sul 2003, 5,0 per cento per il 2004, 5,3 per cento per il 2005 e 5,5 per cento per il 2006. Circa i dati riferiti al bilancio dello Stato, i nuovi obiettivi sono pari in termini di saldo netto da finanziare a 48,2 miliardi per il 2003, 46,5 per il 2004 e 42,0 per il 2005.

Passando all'esame del disegno di legge finanziaria, si rileva che i valori contabili contenuti nel comma 1 dell'articolo 1, non modificati dopo la prima lettura, sono conformi, con riferimento al primo esercizio finanziario del triennio di riferimento, alle indicazioni contenute nella Risoluzione approvativa del Documento di programmazione economico-finanziaria 2003-2006 tenuto conto della relativa Nota di aggiornamento: il limite al saldo 2003 è pari infatti a 48.200 mln, identico all'obiettivo fissato dalla Nota. Per il 2004 e il 2005, il comma 2 dell'articolo 1 del ddl finanziaria indica limiti ai saldi (rispettivamente 42.500 mln e 37.500 mln) in entrambi i casi inferiori a quelli relativi al 2003, ma superiori a quelli indicati come programmatici nella risoluzione di luglio. La risoluzione approvata al Senato in relazione al DPEF 2003-2006 aveva comunque ribadito che i valori del saldo netto da finanziare di competenza (al netto delle regolazioni contabili e debitorie) negli anni 2004 e 2005 sarebbero dovuti risultare inferiori al livello stabilito per il 2003; in particolare, si stabiliva che tali valori avrebbero dovuto seguire un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici di un saldo netto da finanziare non superiore ai citati 31.000 mln nel 2004 ed a 28.500 mln nel 2005.

Da questo punto di vista si ricorda che si sono verificate situazioni in precedenti sessioni (come quella relativa al triennio 1995-1997, quella 1996-

1998 e quella 2000-2002), in cui (in particolare, nella penultima sessione citata), i vincoli del saldo netto da finanziare indicati nella risoluzione votata dal Senato sul DPEF 1996-98 risultarono rispettati per il primo e per il terzo anno, ma non per il secondo e la Commissione bilancio del Senato, confermando l'orientamento già assunto nella sessione di bilancio 1995-97, osservò che non si sarebbe verificata, in questa situazione, una violazione sostanziale dei vincoli stabiliti dall'art. 11, comma 6, della legge n. 468 del 1978, modificata, sottolineando che i valori dei saldi fissati nel disegno di legge finanziaria presentato dal Governo sono comunque da assumere come limite da non peggiorare, per ciascuno degli anni compresi nel triennio, nel corso della sessione di bilancio presso il Senato. In riferimento alla prima lettura relativa alla sessione 2000-2002, le indicazioni della risoluzione e della Nota di aggiornamento non sono risultate rispettate con riferimento al secondo e al terzo anno del bilancio pluriennale, ma le conclusioni della Commissione bilancio sono state le medesime. *Idem* in riferimento alla prima lettura relativa all'ultima sessione (2002), quando i saldi del secondo e terzo anno risultarono inferiori al primo anno, ma superiori a quelli programmatici della risoluzione. Per la sessione in corso, peraltro, tali saldi – come già riportato – si collocano all'interno di quelli di cui alla ripetuta Nota di aggiornamento.

In definitiva, l'orientamento nel complesso emerso in materia mostra come il sistema dei vincoli procedurali in Parlamento tenda principalmente a favorire la difesa della proposta governativa ed a costruire il regime di non ammissibilità degli emendamenti sul limite dei valori di saldo prospettati dal Governo, come risultante contabile delle innovazioni presentate.

Naturalmente, ai fini della ammissibilità, operano anche i vincoli derivanti dalle regole di copertura delle maggiori spese correnti e delle minori entrate in

modo da garantire in termini sostanziali i meccanismi di salvaguardia della copertura degli oneri correnti e del non peggioramento dei saldi ai quali è pervenuta la manovra di correzione.

Conviene infine aggiungere che l'integrale conseguimento dei risparmi di spesa e degli incrementi di entrata attribuiti al ddl in esame sono indispensabili per assicurare il raggiungimento degli obiettivi della manovra di correzione anche a livello di fabbisogno di cassa del settore statale e di indebitamento netto della P.A. In allegato, oltre al prospetto di copertura (nel testo approvato dalla Camera), si riportano i prospetti aggiornati, predisposti dagli uffici governativi, riepilogativi degli effetti dell'esame in prima lettura, in coerenza con la 1^a Nota di variazioni, che ha immesso in bilancio gli effetti dei provvedimenti così come approvati dalla Camera dei Deputati.