

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

—————
Servizio del bilancio

Edizione provvisoria

Documento di base n. 31

**Il disegno di legge finanziaria per il 2002 (S.699):
ambito contenutistico e schema di copertura
(art. 126, commi 3 e 4 Reg. Sen.)**

Ottobre 2001

INDICE

1. Premessa e sintesi del contenuto.....pag.	1
2. Il contenuto del disegno di legge finanziaria per il 2002 e per triennio 2002-2004.....pag.	9
3. Copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5)pag.	11
4. Vincoli sul saldo netto da finanziare (articolo 11, comma 6).....pag.	18

1. Premessa e sintesi del contenuto.

La sessione di bilancio per il triennio 2002-2004 prende avvio, in prima lettura, presso il Senato della Repubblica.

Ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4 del Regolamento, il Presidente del Senato, sentito il parere della 5a Commissione permanente (Bilancio) e del Governo, accerta se il disegno di legge finanziaria "rechi disposizioni estranee al suo oggetto come definito dalla legislazione vigente, ovvero volte a modificare norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato. In tal caso il Presidente comunica all'Assemblea lo stralcio delle predette disposizioni" (comma 3).

"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" (comma 4).

E' opportuno sottolineare che il primo accertamento - effettuato solo quando il disegno di legge finanziaria è presentato dal Governo al Senato - produce una determinazione inappellabile: il Presidente del Senato comunica infatti all'Assemblea lo stralcio delle disposizioni estranee all'oggetto del disegno di legge finanziaria come determinato dalla vigente legislazione, ovvero volte a modificare norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato. La comunicazione del Presidente produce automaticamente, con riferimento alle norme in questione, gli effetti tipici della procedura di stralcio.

L'accertamento previsto dal comma 4 si risolve invece in una comunicazione del Presidente all'Assemblea, da farsi prima dell'assegnazione

del disegno di legge finanziaria, alla quale non è associato alcun automatico effetto procedurale.

Al riguardo è opportuno ricordare che, secondo il parere della Giunta per il Regolamento del 27.11.1990, l'accertamento rimesso al Presidente del Senato in ordine all'osservanza delle regole di copertura costituisce un potere autonomo dello stesso Presidente rispetto sia al parere della 5a Commissione permanente che al parere del Governo; tuttavia il parere del Governo, che si configura anch'esso come un elemento autonomo, "deve essere come tale reso esplicito in sede di 5a Commissione permanente in modo da non consentire equivoci o dubbi".

Non appare peraltro inutile, considerato anche che sta per aprirsi la prima sessione di una nuova legislatura, ricordare la portata della legge n. 208 del 25 giugno 1999, di riforma degli strumenti di finanza pubblica, ivi compreso quello di cui alla legge finanziaria, in ragione delle evidenti ripercussioni sulla pronuncia del Presidente in discussione. Con tale legge si è infatti stabilito un ampliamento del contenuto della "finanziaria", nell'ambito di un sistema di "collegati" con natura programmatica sotto il vincolo della omogeneità e posti sostanzialmente fuori della sessione di bilancio, dato che l'articolo 1-*bis*, lettera c) della legge citata ne fissa il termine di presentazione al 15 novembre. In tal modo, la "finanziaria", fermo rimanendo il proprio contenuto tradizionale, si è metodologicamente arricchita della manovra normativa concernente sia il raggiungimento dei saldi prefissati attraverso la correzione degli andamenti tendenziali, sia gli investimenti finalizzati al sostegno dell'economia, mentre i "collegati fuori sessione" dovrebbero essere funzionali alla realizzazione di più ampie riforme strutturali. Il contenuto di questi ultimi è stato poi definito dal punto di vista del metodo, nel senso che

essi debbono essere omogenei per materia e riguardare gli interventi previsti dal DPEF, come approvato dalle risoluzioni parlamentari.

Secondo lo schema adottato nei precedenti Documenti di base elaborati da questo Servizio in occasione della "sessione di bilancio", le questioni oggetto dei due accertamenti presidenziali vengono esaminate distintamente.

Le conclusioni a cui si perviene possono sintetizzarsi nei termini seguenti, avvertendo che esse considerano, come di consueto, la formale organizzazione contabile della manovra quale risulta dagli effetti che il Governo associa alle misure proposte, così come documentati nei testi governativi.

a) In ordine al profilo dell'ambito contenutistico del disegno di legge finanziaria, ai fini delle determinazioni presidenziali di cui all'articolo 126, comma 3, del Regolamento, si conclude che il testo presentato dal Governo appare, nel complesso, in linea con le prescrizioni dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni, tra cui da ultima la citata legge n. 208 del 1999.

Si formulano però riserve sull'articolo 32 (commi 1 e 2) in quanto, come si evince dalla RT e dall'allegato 7 al disegno di legge in questione, ad esso non viene attribuito un effetto finanziario, il che costituisce uno dei requisiti - ai sensi del comma 3, alinea, del citato articolo 11 della legge n. 468 - perché la singola disposizione possa essere contenuta nel disegno di legge finanziaria.

Rispetto poi alla prescrizione in base alla quale in tale ultima legge le norme debbono avere effetti dal primo anno e quelle ordinamentali ovvero

organizzatorie debbono presentare un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi, si fa presente che la RT annette effetti finanziari conseguenti alla razionalizzazione della spesa, ma senza quantificarli, agli articoli 10 e 18 (commi 1-2 e 4-8). Al comma 2 dell'articolo 16 viene attribuito un effetto nullo dai citati documenti, anche se comunque vengono ipotizzati risparmi. Quanto all'articolo 21, pur annettendo tali documenti effetti all'intero articolo, va valutato il comma 2, che sembra non presentarne e costituire norma di organizzazione contabile ed amministrativa.

Sotto il profilo dell'immediatezza degli effetti finanziari vanno valutati anche il comma 1 dell'articolo 35, al quale la RT attribuisce conseguenze solo potenziali, nonché i commi 2 e 3, per i quali la RT comunque prevede effetti, anche se non quantificati. Sotto questo aspetto vanno valutati altresì il comma 4 del medesimo articolo 35, che modifica però una disposizione di spesa contenuta nella legge finanziaria dello scorso anno, nonché il comma 6, che secondo la RT ha effetti sul bilancio dello Stato, ancorché non quantificati.

Per l'articolo 26 si segnala che da un punto di vista formale esso non riveste i requisiti della delega.

Si evidenziano inoltre l'articolo 21 (comma 3, primo periodo) e l'articolo 32 (comma 3), che disciplinano le modalità di finanziamento di una spesa rinviando alle tabelle della legge finanziaria ivi richiamate: si tratta sotto questo aspetto di norme che dal punto di vista sistematico risultano tipiche di leggi ordinarie di spesa e non della legge finanziaria, e alle quali pertanto non sono riconducibili effetti finanziari immediati.

Per l'articolo 16 (comma 1), che non risulta considerato nei citati documenti governativi ai fini degli effetti finanziari, si potrebbe infine accertare se, nonostante ciò, si determinino conseguenze fin dal primo anno.

b) Per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal disegno di legge finanziaria per il 2002 (comma 5 dell'articolo 11, della legge n. 468, modificata), si può ritenere che le soluzioni presentate nello schema di copertura del disegno di legge finanziaria in esame (prospetto allegato all'articolo 37, comma 1) siano sostanzialmente conformi a tale disciplina (in base alle considerazioni di cui al successivo § 3, anche in riferimento alla metodologia di prospettazione degli effetti indotti associati alla manovra finanziaria). In particolare, si osserva che la copertura degli oneri di natura corrente recati dal disegno di legge finanziaria 2002 si caratterizza per la conferma dell'elemento di novità delle due precedenti sessioni, rappresentato dalla utilizzazione a fini di copertura di una quota del margine di miglioramento del risparmio pubblico previsto per gli esercizi compresi nel triennio 2002-2004, rispetto alle previsioni assestate per l'anno in corso. Dal punto di vista sostanziale, poiché il disegno di legge in esame non determina un peggioramento del risparmio pubblico rispetto all'ultima previsione assestata, non si pongono problemi sostanziali relativamente alla copertura degli oneri correnti. Si segnala altresì che anche nella sessione di bilancio 2002-2004 si configura un rapporto di pregiudizialità, procedurale e deliberativa, ai fini del rispetto sia della copertura degli oneri correnti previsti in "finanziaria" sia dei vincoli in termini di saldo netto da finanziare, tra i decreti-legge n. 350 e 351 del 2001 e il disegno di legge finanziaria (AS n. 699), dal momento che dal citato allegato si desume che tra le fonti di copertura del disegno di legge finanziaria 2002 rientrano anche le maggiori entrate di cui ai citati decreti-legge.

c) 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 2002-2006 (articolo 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 (2002) ricompreso nel triennio del bilancio pluriennale. Per il 2003 e il 2004 il disegno di legge finanziaria espone valori contabili inferiori a quello del primo anno, coerentemente con l'indicazione in tal senso contenuta nella citata risoluzione approvativa del DPEF 2002-2006, ma superiori a quelli indicati nella risoluzione stessa per i due esercizi considerati.

In proposito, si sottolinea che tale situazione si è verificata anche in precedenti sessioni di bilancio, in occasione delle quali la Commissione bilancio del Senato ha ritenuto che non si sarebbe verificata, in questo caso, una violazione sostanziale dei vincoli stabiliti dall'articolo 11, comma 6, della legge n. 468 del 1978, modificata, in quanto i saldi proposti dal Governo con riferimento al secondo e al terzo anno del periodo di riferimento vengono a configurarsi come tappe di avvicinamento agli omologhi valori programmatici. E' stato sottolineato, altresì, 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.

La risoluzione approvativa del DPEF 2002-2006 conferma del resto questo principio, stabilendo al punto IV) per il 2003 e per il 2004 un limite massimo del saldo netto da finanziare inferiore a quello del primo anno, lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici consistenti in un saldo netto da finanziare non superiore a 29.955 milioni di euro (pari a 58

mila miliardi di lire) per il 2003 e a 26.340 milioni di euro (pari a 51 mila miliardi di lire) per il 2004.

Sulla base delle regole adottate in sessione di bilancio a partire dal 1992, nonché delle prescrizioni poste nella risoluzione con la quale il Senato ha approvato il DPEF 2002-2006, i valori in termini di saldo netto da finanziare, relativi a ciascuno degli anni compresi nel bilancio triennale 2002-2004, 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 pubblica amministrazione.

d) 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 del raggiungimento dei valori di fabbisogno del settore statale e di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche assunti come obiettivi della manovra per il 2002. Rispetto alle determinazioni contenute nella risoluzione adottata al termine della discussione sul DPEF 2002-2006 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 pubblica

amministrazione. Tale non peggioramento implica che le proposte emendative assumano una configurazione neutra in termini di effetti sulle correzioni, associabili alle singole norme del disegno di legge 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. Il contenuto del disegno di legge finanziaria per il 2002 e per il triennio 2002-2004.

Il contenuto del disegno di legge finanziaria per il 2002 risente dunque delle modifiche apportate all'impianto di tale disegno di legge dalla recente legge n. 208 del 1999, di modifica della legge n. 468 del 1978, restando confermato che l'articolo 11 identifica e racchiude tutti i possibili contenuti normativi assegnabili alla legge finanziaria. Il nuovo impianto, in sostanza, registra il trasferimento nella "finanziaria" della parte con effetti immediati del provvedimento collegato ordinamentale precedente alla citata riforma, demandando ora ai "collegati" la parte concernente gli aspetti ordinamentali, organizzatori e programmatici delle varie manovre di finanza pubblica, secondo le indicazioni contenute nel DPEF e con il vincolo della omogeneità nonché della presentazione dei relativi disegni di legge entro il 15 novembre. La legge finanziaria ne è così risultata arricchita della componente di diritto materiale in riferimento, da un lato, alle norme di miglioramento dei saldi, senza effetti di tipo organizzativo o ordinamentale salvo che essi non siano rilevanti ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica, e dall'altro alle norme di sviluppo e di sostegno diretto all'economia, con esclusione di disposizioni di natura micro-settoriale o localistica.

Un altro elemento fondamentale della riforma è che in tanto una norma può essere collocata nel disegno di legge finanziaria in quanto essa abbia fin dal primo anno del bilancio triennale conseguenze sui saldi, a prescindere ovviamente dal segno, che dipende dalla funzione svolta dalla singola norma. Si tratta di un elemento che in qualche modo è intimamente collegato con il

prescritto e citato divieto di collocare nella "finanziaria" disposizioni prive di una componente di impatto immediato sulle grandezze di finanza pubblica.

Non essendo state peraltro modificate sostanzialmente le norme del Regolamento del Senato che disciplinano le modalità di esame del disegno di legge in questione, rimane il sub-procedimento volto a verificare la "proprietà" dei contenuti immessi dal Governo nel disegno di legge finanziaria che costituisce un passaggio cruciale per garantire la tipizzazione dei contenuti ammissibili in questo strumento. Ciò tanto più in relazione alla sessione per il 2002, in quanto il contenuto di recente arricchito del disegno di legge finanziaria non può non comportare uno spettro di valutazione sicuramente più ampio rispetto alle sessioni precedenti quella per il 2000. Rimane, peraltro, che il limite che il legislatore prima ha posto al Governo con la legge ordinaria (articolo 11 della legge n. 468, modificata) e poi a se stesso, sul terreno dei Regolamenti parlamentari, costituisce una condizione preliminare per rendere applicabile la disciplina dei termini perentori di esame dei testi e dei casi di inammissibilità degli emendamenti a questi testi riferiti (articolo 128, comma 6, Reg. Sen.), quale prevista dalle norme regolamentari sulle "sessioni di bilancio".

Anche la dimostrazione del rispetto dei vincoli stabiliti dal comma 5 dell'articolo 11 per le nuove o maggiori spese correnti disposte dalla stessa legge finanziaria, ivi incluse le finalizzazioni nette del Fondo speciale di parte corrente, si configura ormai come un elemento stabile del dispositivo normativo di questo strumento.

3. 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 (articolo 81, 4° comma, Costituzione) 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 anche da maggiori entrate e da riduzioni di spesa associate ad innovazioni normative recate dalla stessa legge finanziaria, oltre - come in base al regime tradizionale - 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 (articolo 11, comma 5, legge n. 468 del 1978, 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, fino alla manovra finanziaria per il 2000 la utilizzazione a fini di copertura di tale eventuale margine di miglioramento del risparmio pubblico, in sede di applicazione concreta, era stata ritenuta non opportuna. Peraltro, in precedenza la concreta configurazione degli effetti delle manovre di bilancio aveva 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 era invece ritenuto non opportuna tale utilizzazione in ragione della ridotta rappresentatività del bilancio pluriennale. Nel complesso non era dunque emersa una nuova interpretazione che escludesse la possibilità di utilizzare tale margine, in particolare con riferimento al primo anno del bilancio pluriennale.

Nelle ultime due sessioni di bilancio (vedi disegni di legge finanziaria per il 2000 e per il 2001), invece, la copertura degli oneri di natura corrente recati dal disegno di legge 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 anche 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 del descritto vincolo, presentando, in un apposito prospetto¹, l'effetto delle

¹ 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".

varie misure che vengono considerate nel meccanismo di copertura. Dal prospetto di copertura, contenuto nel disegno di legge finanziaria per il triennio 2002-2004, risulta che i mezzi di copertura sono forniti da risorse offerte:

- a) dallo stesso disegno di legge finanziaria;
- b) da ulteriori provvedimenti già in vigore (e segnatamente dai decreti-legge n. 350 del 2001, recante disposizioni urgenti in vista dell'introduzione dell'euro, e n. 351 del 2001, sulla cartolarizzazione del patrimonio immobiliare);
- c) dagli effetti indotti della manovra;
- d) dal miglioramento del risparmio pubblico rispetto alle previsioni assestate per l'anno in corso.

Con riguardo ai punti a) e b), si evidenzia che 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 disegno di legge. Pertanto, anche nella sessione di bilancio 2002-2004 la copertura del disegno di legge finanziaria risulta condizionata - oltre che alla conversione in legge dei richiamati decreti-legge n. 350 e n. 351 del 2001 - all'approvazione della propria componente normativa e tabellare, i cui effetti sono considerati tra i mezzi di copertura. Ai fini di un corretto assolvimento dell'obbligo di copertura si conferma dunque, anche nella presente sessione di bilancio, quello che è stato definito un rapporto di pregiudizialità procedimentale tra le deliberazioni da assumere in relazione alle norme che comportano effetti finanziari sui saldi.

Con riguardo ai mezzi di copertura di cui al punto c), derivanti cioè dagli effetti indotti dalla manovra, occorre innanzitutto ribadire che non si tratta di quelli associati alle norme dell'articolato del disegno di legge finanziaria, i quali infatti (di segno negativo - classificati tra gli oneri - e di segno positivo - classificati tra i mezzi di copertura) sono riportati separatamente nel prospetto di copertura. Al riguardo, va notato che, dal momento che le previsioni di bilancio a legislazione vigente e, in particolare, le previsioni di entrata (che, sulla base della prassi coerente con il tradizionale rapporto tra quadro tendenziale e programmatico, scontano gli effetti di interazione tra la manovra finanziaria e il quadro macroeconomico) risultano invece costruite solo sulla base del quadro macroeconomico tendenziale (di cui al DPEF 2002-2006), come si desume dalla relazione al disegno di legge di bilancio 2002 (v. A.S. n. 700), è presumibile che gli effetti indotti tradizionalmente scontati e sottesi nelle stime di cui al disegno di legge di bilancio a legislazione vigente abbiano trovato ora una separata evidenziazione. Se è questa l'impostazione metodologica seguita - il che costituisce un punto su cui il Governo deve fornire informazioni - si può concludere nel senso che, sul piano sostanziale, non si determina una discontinuità rispetto alla prassi precedentemente seguita, mentre si registra una novità sul piano della rappresentazione contabile degli effetti indotti associati alla manovra finanziaria.

Con riferimento all'ultima modalità di copertura, di cui al punto d), si riscontra, a fronte di un risparmio pubblico positivo pari a circa lire 5.314 mln di euro (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA)²,

² Tale dato sconta gli effetti degli emendamenti presentati dal Governo e approvati dal Senato al disegno di legge di assestamento relativo all'esercizio finanziario 2001 (A.S. 361): il risparmio pubblico (al netto delle regolazioni debitorie e contabili) relativo al 2001 è pari - nel testo iniziale di tale disegno di legge - a

risultante dalle previsioni assestate più aggiornate relative all'esercizio finanziario 2001 al lordo degli emendamenti al disegno di legge di assestamento 2001 approvati dal Senato della Repubblica, che il disegno di legge di bilancio (A.S. 700) prevede un risparmio pubblico (in termini omogenei) di segno positivo pari a 8.596 mln di euro per il 2002, 18.827 mln di euro per il 2003 e 24.177 mln di euro per il 2004. Rispetto alle previsioni assestate per il 2001 si ha dunque un miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente pari a 3.282 mln di euro per il 2002, 13.513 mln di euro per il 2003 e 18.863 mld per il 2004, di cui il disegno di legge finanziaria 2002 dà conto ed utilizza 536 mln di euro per il primo anno, 5.775 mln di euro per il 2003 e 5.723 mln di euro per il 2004.

Si può quindi concludere nel senso che il disegno di legge finanziaria 2002 non determina un peggioramento del risparmio pubblico rispetto alla previsione assestata relativa all'anno in corso, ma utilizza una parte del miglioramento a legislazione vigente.

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

10.087 mld di lire, corrispondenti a 5.210 mln di euro. L'effetto netto sul risparmio pubblico degli emendamenti approvati è quindi in senso migliorativo, pari a 104 mln di euro = circa 201 mld di lire.

variato dal disegno di legge finanziaria presentato (sempre ovviamente al netto delle regolazioni debitorie).

Si ribadisce, infine, la necessità - come richiesto anche dalla relazione sul rendiconto generale sull'esercizio 1999 della Corte dei Conti e come già segnalato da questo Servizio (v. DB n. 29 del novembre 2000) - che il fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie, date le proporzioni da esso assunte, venga chiarito anche negli aspetti metodologici, in quanto si tratta di oneri che, per la parte in cui rivestano carattere corrente, si pongono al di fuori delle necessità di copertura di cui all'articolo 11, comma 5, della legge n. 468 del 1978, modificata³ e, per la parte in conto capitale, si situano al di fuori dei SNF di cui alle risoluzioni approvative del DPEF. Si ricorda infatti che tra gli oneri da coprire non si tiene conto delle regolazioni debitorie, in ciò attenendosi alla prassi costantemente seguita nelle precedenti sessioni di bilancio; tale prassi si fonda sul presupposto che le spese per regolazioni debitorie corrispondano ad obblighi a carico dello Stato già formatisi sulla base della legislazione vigente. Ne consegue che una eventuale riduzione degli accantonamenti per regolazioni debitorie non offrirebbe valida copertura di incrementi di spese correnti di altra natura. Inoltre, tale riduzione non potrebbe essere utilizzata per compensare incrementi di spese del conto capitale perché i limiti massimi al SNF vengono definiti, sia dalle risoluzioni che dall'articolo 1 della legge finanziaria, con riferimento al SNF al netto delle regolazioni debitorie.

³ Per ricordare le dimensioni del fenomeno è opportuno richiamare il fatto che il disegno di legge finanziaria per il 2002 in esame riporta una previsione iniziale di effetto netto sui saldi di 14.575 mln di euro di competenza e 17.673 mln di euro di cassa per il 2002, 5.016 mln di euro per il 2003 di competenza e 3.099 mln di euro di competenza per il 2004, comprensivi delle regolazioni debitorie di cui al fondo globale (parte corrente e capitale). Per la parte relativa all'entrata il disegno di legge finanziaria 2002 riporta una previsione di 17.818 mln di euro di competenza e cassa per il 2002, nonché 19.367 mln di euro per il 2003 e 19.884 mld per il 2004 in termini di competenza.

In particolare, per il disegno di legge finanziaria in esame si segnala che un ingente accantonamento di fondo speciale (pari a circa 5.300 mln di euro), finalizzato - tra l'altro - al ripiano dei disavanzi delle ASL, risulta classificato tra le regolazioni debitorie in conto capitale (si veda la Tabella B, sotto la rubrica del Ministero della salute). Al riguardo, ferma restando la irrilevanza della questione sia ai fini della copertura della legge finanziaria sia ai fini del rispetto dei saldi per i motivi sopra specificati, si fa presente che, come nelle precedenti leggi finanziarie, tali accantonamenti andrebbero meglio classificati tra le spese di natura corrente.

4. Vincoli sul saldo netto da finanziare (articolo 11, comma 6)

Dalla sessione di bilancio 1991-1993 si è consolidata una interpretazione del comma 6 dell'articolo 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, 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'articolo 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'articolo 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'articolo 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 31 luglio 2001, al termine della discussione sul DPEF 2002-2006, 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:

IV) per quanto riguarda gli obiettivi di finanza pubblica:

a) a stabilire il limite massimo del saldo netto da finanziare per il 2002, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, entro il valore di 33.570 milioni di EURO (pari a 65 mila miliardi di lire), e, per il 2003 e per il 2004, 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 29.955 milioni di EURO (pari a 58 mila miliardi di lire) per il 2003 e a 26.340 milioni di EURO (pari a 51 mila miliardi di lire) per il 2004;

b) a mantenere il fabbisogno di cassa nel settore statale entro il limite di 18.593 milioni di EURO (pari a 36 mila miliardi di lire) per il 2002; di 15.494 milioni di EURO (pari a 30 mila miliardi di lire) per il 2003 e di 14.461 milioni di EURO (pari a 28 mila miliardi di lire) per il 2004 e per gli anni successivi;

c) a ricondurre l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche verso la misura dello 0,5 per cento nel 2002, e a pervenire al pareggio di bilancio nel 2003 e negli anni successivi;

d) a conseguire un avanzo primario del conto delle amministrazioni pubbliche in misura pari al 5,5 per cento nel 2002, al 5,8 per cento nel 2003 e nel 2004 e costantemente superiore al 5 per cento negli anni successivi;

e) a mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori, in percentuale del PIL, al 103,2 per cento nel 2002, al 100,6 per cento nel 2003, al 97,9 per cento nel 2004 e, rispettivamente, al 95,5 per cento e al 92,8 per cento negli anni successivi.

* * * *

Passando all'esame del disegno di legge finanziaria, si rileva che i valori contabili contenuti nel comma 1 dell'articolo 1 sono conformi, con riferimento al primo esercizio finanziario del triennio di riferimento, alle indicazioni contenute nella risoluzione approvativa del Documento di programmazione economico-finanziaria 2002-2006: il limite al saldo 2002 è pari infatti - al netto delle regolazioni debitorie - a 33.157 milioni di euro, valore inferiore a quello indicato nella citata risoluzione di luglio. Per il 2003 e il 2004, il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge finanziaria indica limiti ai saldi (rispettivamente 31.659 e 29.800 milioni di euro) entrambi inferiori a quello relativo al 2001, ma superiori a quelli indicati come programmatici nella risoluzione e nel medesimo articolo 1, pari rispettivamente a 29.955 milioni di euro per il 2003 e a 26.340 milioni di euro per il 2004.

In proposito, si ricorda che, come riportato sopra, la risoluzione approvata al Senato in relazione al DPEF 2002-2006 aveva stabilito che i valori del saldo netto da finanziare di competenza (al netto delle regolazioni contabili e debitorie) negli anni 2003 e 2004 sarebbero dovuti risultare inferiori al livello stabilito per il 2002; 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 29.955 milioni di euro per il 2003 e a 26.340 milioni di euro per il 2004.

In base a tale quadro si viene a configurare una situazione sostanzialmente simile a quella verificatasi nelle precedenti sessioni relative ai trienni 1995-1997, 1996-1998, 2000-2002 e 2001-2003. In particolare, nella citata sessione 1996-1998, i vincoli del saldo netto da finanziare indicati nella risoluzione votata dal Senato sul DPEF 1996-1998 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 1995-1997, osservò che non si verificherebbe, in questa situazione, una violazione sostanziale dei vincoli stabiliti dall'articolo 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. Nella scorsa sessione 2000-2002, poi, si è verificata una situazione del tutto analoga a quella del presente disegno di legge: anche allora 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 della già citata sessione 1995-1997.

Si tratta di un orientamento che mostra come il sistema dei vincoli procedurali in Parlamento tende 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.

In questo contesto, i saldi proposti dal Governo con riferimento al secondo e al terzo anno del periodo di riferimento vengono a configurarsi come tappe di avvicinamento agli omologhi valori programmatici.

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 disegno di legge in esame, nonché ai provvedimenti che concorrono al relativo quadro finanziario, 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 pubblica amministrazione.

Il presente lavoro è stato licenziato sulla base delle informazioni disponibili alla data del 2 ottobre 2001

