

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Edizione aggiornata

Documento di base n. 35

**Il disegno di legge finanziaria per il 2004 (A.S. 2512):
ambito contenutistico e schema di copertura
(art. 126, commi 3 e 4 Reg. Sen.)**

LEGGE FINANZIARIA

Ottobre 2003

INDICE

1. Premessa e sintesi del contenuto	pag.	1
2. Il contenuto del disegno di legge finanziaria per il 2004 e per triennio 2004-2006	pag.	10
3. Copertura degli oneri correnti (articolo 11, comma 5)	pag.	12
4. Vincoli sul saldo netto da finanziare (articolo 11, comma 6)	pag.	17

Premessa e sintesi del contenuto.

La sessione di bilancio per il triennio 2004-2006 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, anche per la rilevanza che avrà nel seguito della trattazione, 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 pronunzia del Presidente in discussione. 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 direttamente 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.

Appare inoltre utile ricordare incidentalmente - in quanto la questione ha rilievo immediato in questa sede - che la 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").

In proposito, occorre segnalare che il comma 7 dell'articolo 54 del ddl finanziaria 2004 in esame sancisce che in applicazione del citato articolo 11, comma 3, lettera *i-quater* della legge 468 del 1978 le misure correttive degli effetti finanziari di leggi di spesa sono indicate nell'allegato n. 1 della legge nonché, con le modalità che saranno di seguito illustrate, nel prospetto di copertura degli oneri correnti.

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.

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, ribadendo 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 segnalano i seguenti punti da valutare, ai sensi di quanto prescritto dall'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni, tra cui da ultima la citata legge n. 208 del 1999.

Il comma 5 dell'articolo 3, come si evince dall'allegato 7, non sembra avere effetti finanziari ma interviene su disposizioni dettate dall'ultima legge finanziaria, circostanza, quest'ultima, che non vale comunque ad escludere la necessità di valutarne la rilevanza in termini di effetti finanziari.

I commi 1 e 2 dell'articolo 8 appaiono avere contenuto ordinamentale, senza determinare rilevanti effetti finanziari di miglioramento. Va valutato se questo è il caso altresì degli articoli 11 (commi 7,9 e 15), 13 e 14 (comma 4).

Per quanto riguarda l'articolo 9, con il quale si dispone la rideterminazione di una autorizzazione di spesa, esso comporta un onere, ma, non potendo essere assunto come migliorativo dei saldi, va stimato se sia finalizzato direttamente al sostegno dell'economia. E' il caso anche di altre norme, come ad esempio gli articoli 5, 6, 7, 8 (comma 4), 11 (commi 8, 10 e 14), 14 (commi 5, 6, e 7), 17, 18, 20 (comma 4), 43 e 44.

Per il comma 7 dell'articolo 19 va valutato se l'effetto è di assicurare una maggiore entrata agli enti interessati.

Per quanto riguarda le disposizioni di cui alle sezioni II e V, occorre segnalare in linea generale che, sebbene nel loro complesso esse siano volte ad introdurre un sistema combinato di tutela del c.d. *made in Italy* e della proprietà intellettuale e quindi siano rivolte al sostegno dell'economia, va stimato se, per la parte in cui producano onere ovvero non abbiano immediati effetti

finanziari, esse presentino o meno il requisito della diretta finalizzazione al sostegno dell'economia.

Si ricordano, ad esempio, in particolare le norme sanzionatorie (articoli 27 e 32, comma 3), oltre che le norme che istituiscono nuovi organi, istituti e comitati o consentono di stipulare convenzioni (articoli 28, 29, 30, 33, 34 e 35). L'articolo 32, commi 1 e 2, invece, istituisce un apposito fondo per la realizzazione di una campagna promozionale straordinaria a favore del made in Italy, munendolo di una dotazione finanziaria (è il caso del precedente articolo 9 e degli altri articoli contestualmente richiamati). Si segnala inoltre che l'articolo 22, comma 1, destina ad attività aventi natura corrente risorse di parte capitale.

Il comma 2 dell'articolo 37 interviene, invece, sui principi e criteri direttivi della legge delega 12 dicembre 2002, n. 273, ponendosi in contrasto con l'articolo 11, comma terzo, primo periodo della legge 468 del 1978, in tema di divieto di inserimento di norme di delega.

Per l'articolo 40, che non risulta considerato nell'allegato 7, si potrebbe infine accertare se, nonostante ciò, presentando esso valenza ordinamentale, si determinino rilevanti conseguenze di risparmio dal primo anno.

Contenuto ordinamentale appaiono avere le norme degli articoli 46 ed i commi 5 e 6 dell'articolo 49.

Infine, si segnala il comma 2 dell'articolo 53 che, oltre a non essere contemplato nel citato allegato 7, contiene una norma della quale va valutato l'eventuale effetto finanziario. Identica osservazione va riferita al successivo comma 3, che modifica la normativa della legge finanziaria 2003 in materia di alienazione di partecipazioni.

Per quanto riguarda la previsione dell'articolo 11, comma 3, lettera f) della legge 468 del 1978, che prevede che in "finanziaria" si può disporre (Tabella D) gli stanziamenti per il rifinanziamento, per non più di un anno, di norme vigenti classificate tra le spese in conto capitale e per le quali nell'ultimo esercizio sia previsto uno stanziamento di competenza, nonché per il rifinanziamento, qualora la legge lo preveda, per uno o più degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di norme vigenti che prevedono interventi di sostegno dell'economia classificati tra le spese in conto capitale, si segnala che, ad un primo esame, le seguenti leggi non prevedono esplicitamente la possibilità di far uso della predetta Tabella D né risultano inserite nell'Allegato 1 della "finanziaria" del 2000:

- Legge 289 del 2002 (finanziaria 2003), articoli 69 (comma 9) e 74 (comma 1);
- Legge 273 del 2002, articolo 18;
- Legge 388 del 2000 (finanziaria 2001), articolo 145, comma 51;
- Legge 752 del 1982, articoli 9 e 17.

b) Per quanto attiene al rispetto dei vincoli di copertura degli oneri di natura corrente previsti dal disegno di legge finanziaria per il 2004 (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 55, comma 1) siano sostanzialmente conformi a tale disciplina. Si segnala al riguardo che anche nella sessione di bilancio 2004-2006 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 il decreto-legge n. 269 del 2003 (A.S. n. 2518) e il disegno di legge finanziaria 2004 (A.S. n. 2512), dal

momento che dal citato allegato si desume che tra le fonti di copertura del disegno di legge finanziaria 2004 rientrano, per gli importi recati dal relativo prospetto, anche le maggiori entrate di cui al citato decreto-legge, così come viene richiamato dalla Nota di aggiornamento al DPEF.

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 approvato la Nota di aggiornamento al DPEF 2004-2007 (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 (2004) ricompreso nel triennio del bilancio pluriennale. Per il 2005 e il 2006 il disegno di legge finanziaria espone valori contabili inferiori a quello del primo anno, coerentemente con l'indicazione in tal senso contenuta nella risoluzione approvativa del DPEF 2004-2007, ma superiori a quelli indicati nella Nota di aggiornamento 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 2004-2007 conferma del resto questo principio, stabilendo al punto II) per il 2005 e per il 2006 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 64.000 milioni di euro per il 2005 e a 58.400 milioni di euro per il 2006. La stessa Nota presenta un analogo profilo discendente.

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 2004-2007, i valori in termini di saldo netto da finanziare, relativi a ciascuno degli anni compresi nel bilancio triennale 2004-2006, 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 2004. Rispetto alle determinazioni contenute nella risoluzione adottata al termine della discussione sul DPEF 2004-2007 e nella 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 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 nei 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 2004 e per il triennio 2004-2006.

Il contenuto del disegno di legge finanziaria per il 2004 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.

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 quattro sessioni di bilancio (vedi disegni di legge finanziaria per il 2000, 2001, 2002 e 2003), 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, margine determinatosi, nell'ultima sessione, tra due grandezze negative.

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 varie misure che vengono considerate nel meccanismo di copertura. Dal prospetto di copertura, contenuto nel disegno di legge finanziaria per il triennio 2004-2006, 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 dal decreto-legge n. 269 del 2003, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici);

Con riguardo al punto a), si evidenzia che lo schema di copertura degli oneri correnti considera tra i mezzi di copertura unicamente gli effetti indotti derivanti dall'articolato, sia con riferimento alle norme contenenti nuove o maggiori entrate che a quelle recanti riduzione di spese correnti, nonché, pur se in misura marginale (e limitatamente agli anni 2005 e 2006), gli effetti della Tabella "C".

Una particolarità del prospetto di copertura in esame è rappresentata dal fatto che i mezzi di copertura sono costituiti in larghissima misura dagli effetti finanziari di norme contenute in un provvedimento esterno alla legge finanziaria, ossia il citato decreto-legge n. 269 del 2003.

Pertanto, anche nella sessione di bilancio 2004-2006 la copertura del disegno di legge finanziaria risulta condizionata alla conversione in legge del richiamato decreto-legge n. 269 del 2003, oltre che all'approvazione della propria componente normativa e tabellare, i cui effetti sono considerati tra i

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".

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.

Un'ulteriore particolarità dello schema in questione è data dal fatto che i mezzi di copertura interni alla finanziaria stessa sono tutti riconducibili agli effetti indotti di norme in essa contenute e non agli effetti diretti delle norme medesime (concernenti principalmente il pubblico impiego), i quali solitamente per un motivo prudenziale non rilevano ai fini del SNF, ma solo - come illustrato nell'Allegato 7 - ai fini del fabbisogno del settore statale e dell'indebitamento netto della P.A.

Relativamente agli oneri correnti recati dal disegno di legge finanziaria in esame ed indicati nel prospetto di copertura, si evidenzia la presenza della voce denominata "Eccedenze di spesa", relativa alla copertura finanziaria delle maggiori occorrenze rispetto agli stanziamenti di bilancio afferenti ad alcune leggi di spesa, indicate nell'Allegato 1 del disegno di legge finanziaria in esame, introdotto sulla base dell'articolo 11, comma 3, lettera *i-quater* della legge n. 468 del 1978. L'importo indicato a tale titolo nel prospetto di copertura (e riferito agli oneri di parte corrente) corrisponde, per gli anni 2005 e 2006, a quanto riportato dettagliatamente nel citato elenco. Per l'anno 2004, invece, una quota dell'importo di cui all'Allegato 1, riferita alle maggiori occorrenze relative all'anno 2003, è indicata a parte nel prospetto riepilogativo delle regolazioni contabili e debitorie. 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 per conto capitale perché i limiti massimi del SNF vengono definiti, sia dalle risoluzioni che dall'articolo 1 della legge finanziaria, con riferimento al SNF al netto delle regolazioni debitorie.

Si sottolinea infine che gli oneri correnti 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 variato dal disegno di legge finanziaria presentato (sempre ovviamente al netto delle regolazioni debitorie).

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 30 luglio 2003, al termine della discussione sul DPEF 2004-2007, 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 carattere finanziario:

- a) a conseguire l'obiettivo di un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche che, in conformità con gli impegni attualmente definiti, nelle competenti sedi comunitarie, risulti pari all'1,8 per cento del PIL nel 2004, all'1,2 per cento nel 2005, allo 0,5 per cento nel 2006, pervenendo ad un avanzo pari allo 0,1 per cento del PIL nel 2007, fermo restando che gli interventi di riduzione della spesa corrente debbano essere assunti sulla base di una attenta verifica della loro sostenibilità sociale;*
- b) a perseguire un progressivo miglioramento dell'avanzo primario del conto delle amministrazioni pubbliche per il raggiungimento degli obiettivi indicati dal DPEF;*
- c) a stabilire il limite massimo del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato per il 2004, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, entro il valore di 69.700 milioni di euro e, per il 2005 e per il 2006, 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 64.000 milioni di euro per il 2005 e a 58.400 milioni di euro per il 2006;*
- d) a mantenere il fabbisogno di cassa del settore statale entro il limite di 46.200 milioni di euro per il 2004; 38.900 milioni di euro per il 2005, 34.800 milioni di euro per il 2006 e 30.800 milioni di euro per il 2007;*
- e) a mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 104,2 per cento nel 2004, al 101,7 per cento nel 2005, al 99,4 per cento nel 2006 ed al 97,1 per cento nel 2007.*

La Nota di aggiornamento al DPEF 2004-2007 - alla luce del mutato quadro congiunturale - ha modificato gli indicati obiettivi in termini di saldo netto da finanziare, fissandoli in 56,6 miliardi di euro per il 2004, 47,5 mld per il 2005 e 38 mld per il 2006.

* * * *

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 2004-2007: il limite al saldo 2004 è pari infatti - al netto delle regolazioni debitorie - a 56.600 milioni di euro, valore identico a quello indicato nella citata Nota di aggiornamento al DPEF. Per il 2005 e il 2006, il comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge finanziaria indica limiti ai saldi (rispettivamente 55.000 e 43.000 milioni di euro) entrambi inferiori a quello relativo al 2004, ma superiori a quelli indicati nella Nota di aggiornamento al DPEF, pari rispettivamente a 47.500 milioni di euro per il 2005 e a 38.000 milioni di euro per il 2006.

In proposito, si ricorda che, come riportato sopra, la risoluzione approvata al Senato in relazione al DPEF 2004-2007 aveva stabilito che i valori del saldo netto da finanziare di competenza (al netto delle regolazioni contabili e debitorie) negli anni 2005 e 2006 sarebbero dovuti risultare inferiori al livello stabilito per il 2004; 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 64.000 milioni di euro per il 2005 e a 58.400 milioni di euro per il 2006.

In base a tale quadro si viene a configurare una situazione sostanzialmente simile a quella verificatasi in precedenti sessioni, come quelle relative ai trienni 1995-1997, 1996-1998, 2000-2002, 2001-2003, 2002-2004 e 2003-2005. 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.

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 2003.