

L'OBBLIGO DI COPERTURA (ART. 81, 4° COMMA, COST.)  
COME VINCOLO PROCEDURALE  
PER UNA DECISIONE POLITICA RESPONSABILE  
IN MATERIA DI FINANZA PUBBLICA

di Paolo DE IOANNA (\*)

1. La collocazione dell'art. 81 nella sezione II (La formazione delle leggi) del Titolo I (Il Parlamento) della parte II (Ordinamento della Repubblica) della Costituzione non è casuale.

Infatti il problema della indicazione dei mezzi di copertura idonei a fronteggiare gli oneri derivanti dalle leggi di spesa (o di minore entrata) «altre» rispetto alla legge di bilancio, al di là delle questioni di finanza e di contabilità pubblica che chiama in gioco, questioni che devono essere isolate e valutate come passaggi propedeutici alla decisione legislativa, deve essere comunque ricondotto all'interno dell'esercizio della funzione legislativa.

In un certo senso la funzione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, si può far coincidere con un problema di *tecniche di esplicitazione delle preferenze di un organo di rappresentanza politica generale*.

Si tratta di un tema classico negli studi italiani di finanza pubblica della fine dell'Ottocento; A. Puviani e M. Pantaleoni avevano già individuato con chiarezza la necessità di creare un sinallagma tra decisione di spesa e decisione di copertura, proprio al fine di ancorare a deterrenti «politici» le decisioni pubbliche di spesa.

È noto che questi temi sono stati ripresi prima dai lavori del Vicksel e più recentemente hanno costituito l'oggetto di studio preferenziale della scuola di scelte pubbliche, di matrice anglosassone.

In sostanza è piuttosto facile trovare maggioranze politiche che

---

(\*) Direttore del Servizio Bilancio del Senato della Repubblica.

vogliono introdurre nuovi benefici o nuove erogazioni a carico del bilancio statale, diretti ad una platea sempre più vasta di cittadini: tutto diventa più difficile se le stesse maggioranze, *nello stesso procedimento decisionale della spesa*, devono farsi carico della indicazione dei mezzi di copertura: devono cioè chiarire gli effetti redistribuivi e riallocativi connessi al rapporto spesa-copertura, facendo in qualche misura i conti con le basi sulle quali si radica la propria rappresentanza politica.

2. A questa lettura dell'obbligo di copertura di recente è stato attribuito un carattere di cosiddetta «relazionalità», in contrapposizione ad una lettura cosiddetta «garantista» che invece tenderebbe a far leva sul contenuto del vincolo piuttosto che sul suo significato procedurale (Salerno 1991).

Ora quella che viene definita l'interpretazione «relazionale» dell'obbligo di copertura nella sostanza ci sembra coincidere con il principio di responsabilità nelle deliberazioni legislative di spesa. A ben vedere il concetto di «relazionalità» si traduce, in ambito giuridico, nell'individuazione di una procedura che costringa ad accoppiare le decisioni di spesa con quelle di prelievo necessarie al loro finanziamento. Questa procedura, se non si vuole far dipendere il controllo della spesa pubblica dal solo senso dello Stato dei governanti deve «far emergere i costi politici del finanziamento della spesa, capaci di contrapporsi ai benefici politici della spesa stessa» (così MONTI M., (1983), *Atti del seminario promosso dalla Confindustria sul tema: lo Stato e i soldi degli italiani*, in «Politica ed economia» n. 1. Cfr., tra gli altri, MACCANICO A., (1958), *L'art. 81 Cost. nel sistema delle garanzie della spesa pubblica*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione*, III vol., Milano; ONIDA V., (1969), *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano; DE IOANNA P., (1981), *Copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in «Riv. dir. fin.», n. 4; MARTINO A., (1985), *Bilancio e spesa pubblica*, in «La Costituzione economica», a cura dell'ISLE, Milano; DE IOANNA P., (1985), *I fondi speciali: un istituto da ripensare*, in «Il bilancio fra governo e Parlamento», a cura di S. Ristuccia, *Rapporti della Fondazione «A. Olivetti»*, Roma).

La «relazionalità», se vogliamo usare questa terminologia, parte da un dato difficilmente contestabile nel sistema di poteri disegnato dalla nostra Carta costituzionale: la posizione di parità formale in cui si trovano governo e Parlamento nei procedimenti

legislativi attraverso i quali si stabiliscono nuovi o maggiori spese o minori entrate. In altri termini al governo in quanto tale non viene riconosciuto dalla Costituzione alcun autonomo e specifico potere volto ad inibire l'introduzione nell'ordinamento di misure finanziarie contrarie all'obbligo di copertura o al suo indirizzo in materia di politica finanziaria; nessun potere di tale natura è stato direttamente disciplinato in Costituzione. Quindi ci sembra esatto affermare che gli strumenti volti ad assecondare comportamenti coerenti nell'assolvimento dell'obbligo di copertura e, più in generale, una conformità sostanziale tra la legislazione finanziaria e gli indirizzi del governo, vanno ricostruiti in quell'ambito normativo subcostituzionale «riempito» dalle leggi ordinarie, dai regolamenti parlamentari, dai regolamenti governativi e ministeriali, dalle prassi.

In questo contesto ci sembra piuttosto chiaro che l'efficacia del vincolo di equilibrio finanziario incorporato nell'art. 81 della Costituzione è funzione delle concrete modalità con le quali governo e Parlamento, maggioranza ed opposizione, interpretano il vincolo contenutisticamente e lo applicano nelle procedure decisionali, con gli specifici effetti che queste procedure riconoscono a tale vincolo.

Infatti, fino alle novelle del 1988, i regolamenti delle Camere non hanno offerto indicazioni supplementari per decifrare il contenuto del vincolo: essi hanno regolato gli effetti nel procedimento di particolari deliberazioni specializzate (quelle espresse dalla Commissione finanze e tesoro fino al 1971 e dalle neo Commissioni bilancio dopo tale anno) che incidentalmente, con la tecnica dei pareri obbligatori, si inseriscono nel procedimento legislativo con la funzione tipizzata di verificare il corretto assolvimento dell'obbligo di copertura, ai sensi dell'art. 81 Cost.

Pertanto, l'indagine in questa materia deve sempre tenere intrecciati due profili, strettamente connessi: quello del significato contenutistico che via via legislatore ha attribuito al vincolo, cioè la natura dell'equilibrio finanziario che si deve garantire e quindi la struttura e la composizione delle entrate e delle spese; quello degli strumenti procedurali che, in via normativa o di prassi, sono stati messi in campo per garantire effettualità al vincolo contenutistico, così come sentito operante dai soggetti politici.

E ciò deriva necessariamente proprio dalla circostanza, non casuale ma chiaramente voluta dal costituente, che né direttamente l'art. 81, né le altre norme della nostra Costituzione scritta conten-

gono una definizione esplicita del contenuto del vincolo; né, d'altra parte, esso viene «risolto» in qualche specifica facoltà attribuita al governo nello svolgimento del provvedimento legislativo.

Tuttavia vogliamo sottolineare subito che ci lascia piuttosto perplessi quel tipo di ricostruzione che sostanzialmente individua due fasi nell'interpretazione dell'obbligo di copertura: una prima, cosiddetta costituzionale (cfr. Martino 1985) o garantista (da ultimo Salerno 1991) nella quale in sostanza l'obbligo sarebbe stato inteso come garanzia del pareggio contabile del bilancio statale; la seconda, detta «discrezionale» o «relazionale», caratterizzata in buona sostanza dall'abbandono del principio del pareggio di bilancio.

In questo senso da un punto di vista giuridico formale, a nostro avviso, l'unica interpretazione possibile dell'art. 81 Cost. è quella procedurale (o relazionale): cioè è quella interpretazione che tende a far coincidere l'obbligo di copertura con la definizione di un procedimento idoneo a fare emergere in modo inequivoco i costi del finanziamento della spesa. In questo senso è del tutto corretto, a nostro avviso, che proprio un principio di visibilità e di trasparenza dei costi, principio certamente incluso nell'obbligo di copertura, deve condurre ad eliminare completamente la possibilità di finanziare la spesa con strumenti «occulti»: cioè con l'imposta da inflazione o con altre forme occulte di vincoli amministrativi (cfr. Monti 1983). Una interpretazione corretta dell'articolo 81 Cost. non può spingersi al di là di questa posizione; alla quale può invece essere accompagnato un rigoroso strumentario, tecnico-organizzativo e procedurale, volto a consentire una esatta individuazione degli oneri su base pluriennale, fino al loro pieno dispiegamento una volta che la normativa di spesa o di minore entrata sia andata a regime.

Pertanto le ricostruzioni che puntano a mettere a fuoco l'evoluzione contenutistica del vincolo, sottolineando l'affievolirsi, con la metà degli anni '60, di una concezione di garanzia contabile del pareggio di bilancio, indicano certamente un comportamento reale della nostra classe politica, comportamento che deve essere collocato nell'ambito di un'evoluzione degli indirizzi di politica di bilancio. Questo cambiamento di indirizzo contenutistico si è certamente poi tradotto in modificazioni di alcuni comportamenti concreti adottati dal governo e dal Parlamento. Tuttavia non ci sembra possibile affermare che le modificazioni intervenute sul

terreno normativo, regolamentare e delle prassi a seguito di tali nuovi indirizzi di politica di bilancio siano stati tali, di tale rilevanza ed ampiezza, da travolgere le garanzie costituzionali che avevano in precedenza presidiato l'azione del governo in materia di finanza pubblica. Tali modificazioni, pur rilevanti sul piano della stessa costituzione materiale, non hanno comunque mai messo in discussione, in nessun punto, i poteri di indirizzo di cui il governo disponeva.

In particolare se sul terreno delle tecniche di impostazione e deliberazione dei fondi globali (cioè delle risorse preordinate in bilancio a copertura di provvedimenti in itinere) il governo ha modificato i propri orientamenti e le proprie prassi in Parlamento, all'incirca a metà degli anni '60 (al riguardo si veda De Ioanna, 1985), ciò è dipeso esclusivamente dal prevalere di nuovi indirizzi della politica di bilancio. In altri termini non vi è stata alcuna modifica di quadro normativo (legge di contabilità o regolamenti parlamentari) che abbia in qualche misura ridotto o messo in discussione i poteri di indirizzo attribuiti in materia al governo dalla Costituzione.

Ciò ha coinciso con una fase nella quale l'articolo 81, quarto comma, è stato interpretato attenuandone il vincolo procedurale, cioè il sinallagma decisionale tra erogazioni e mezzi di copertura, e cercando di collegare il discorso sui mezzi di copertura all'andamento di medio periodo dell'economia; cioè a un discorso di programmazione economico-finanziaria. Come è stato osservato, l'inconsistenza, non solo politica ma anche tecnica, di questo piano programmatico, ha finito per ribaltarsi negativamente sul vincolo di copertura: in qualche misura favorendo processi di perdita di controllo della finanza statale.

Non è un caso se proprio a partire dalla metà degli anni '70, prende avvio una fase di riflessione tecnica e politica che condurrà prima alle legge-quadro sulla contabilità delle Regioni a statuto ordinario (legge n. 335 del 1976), poi alla modifica delle procedure del bilancio dello Stato (legge n. 468 del 1978) ed infine alla revisione di tale legge n. 468, intervenuta con la novella del 1988 (legge n. 362). In questo arco di anni, soprattutto a partire dal 1978, si collocano importanti modifiche nei regolamenti parlamentari, soprattutto sul terreno del controllo finanziario e di copertura, nonché innovazioni di un certo rilievo anche in termini organizzativi: il rafforzamento del ruolo della Ragioneria Generale dello

Stato in sede di verifica delle relazioni tecniche che devono accompagnare le proposte governative; la creazione dei Servizi di bilancio nel Parlamento.

Questa intensa fase evolutiva dei nostri ordinamenti contabili trova poi nella recentissima proposta del governo di modificazioni dell'art. 81 della Costituzione un punto di emersione, nel dibattito istituzionale, in linea con le esperienze fatte in questa fase evolutiva.

Si vuole cioè sostenere che le possibili soluzioni che si vorrà dare ad una riscrittura costituzionale dei rapporti di potere tra governo e Parlamento sullo specifico terreno della finanza pubblica, costituiranno certamente il prolungamento di esperienze e riflessioni e soluzioni già tutte sostanzialmente incluse in questa fase evolutiva.

In questo senso si muove del resto il recentissimo disegno di legge costituzionale, di revisione dell'articolo 81 Cost., presentato dal governo al Parlamento (A.S. 2974).

3. Al di là dei diversi contesti istituzionali che caratterizzano gli ordinamenti di finanza pubblica nelle democrazie industriali, i nodi di ogni processo di decisione che chiami in gioco questioni di spesa e di copertura appaiono sostanzialmente simili: come si perviene a determinare le priorità e le relative modalità di finanziamento della spesa? A quale livello politico-istituzionale si deve esprimere il punto di sintesi tra le diverse forze, politiche, sociali ed economiche, che entrano in gioco? A quale livello di aggregazione dei conti pubblici è opportuno che intervenga la decisione? È possibile ricomporre, in modo trasparente, nelle sedi della rappresentanza politica il conflitto tra gli interessi dei gruppi sociali concorrenti, senza perdere il controllo delle grandezze di finanza pubblica e della direzione degli effetti redistributivi e riallocativi sempre sottesi a questi fenomeni, soprattutto in situazioni marcatamente inflazionistiche? Dove finiscono i poteri del governo e dove iniziano quelli del Parlamento? La logica dei processi decisionali deve necessariamente essere condizionata da criteri meccanicamente incrementali?

Sono sostanzialmente questi i nodi istituzionali con i quali il legislatore italiano si è misurato prima nel 1978, con la legge 5 agosto, n. 468 e poi nel 1988 con la legge 22 agosto, n. 362, di revisione della legge n. 468.

Naturalmente si è trattato di un intervento legislativo che ha dovuto necessariamente muoversi nel quadro dello statuto costituzionale del diritto del bilancio (art. 81 Cost.) e degli equilibri interpretativi che sono venuti consolidandosi in questa materia, sia attraverso gli indirizzi del Parlamento, sia nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte dei conti.

Questi equilibri, al di là di ogni ragionevole margine di opinabilità sulla estensione delle funzioni normative direttamente esercitabili con la legge di approvazione del bilancio, riconoscono una netta distinzione, contenutistica e procedurale, tra il piano della decisione del bilancio in senso stretto, inteso come documento che riassume ed attualizza tutta la legislazione di entrata e di spesa in vigore ed il piano della introduzione nell'ordinamento di nuovi titoli giuridici di entrata e di spesa.

In sostanza, nel meccanismo di applicazione dell'obbligo di copertura *la questione cruciale è quella della definizione dell'equilibrio finanziario dei conti statali rispetto al quale far interagire gli effetti, finanziariamente rilevabili, delle misure legislative nuove che importano oneri aggiuntivi ovvero minori entrate*. I processi riallocativi delle risorse che, per essere attuati, hanno bisogno di innovazioni legislative, devono giocare in modo da garantire il mantenimento dell'equilibrio di riferimento dei conti statali.

Tutta la metodologia dei conti statali sottesa all'impianto dell'art. 81 Cost., metodologia condivisa nella sostanza dalle diverse concezioni di politica economica e finanza pubblica confluite nell'articolo, riconduce il sistema di copertura ai soli mezzi acquisibili al bilancio, *con esclusione rigorosa dei mezzi di tesoreria*: debito fluttuante; altre giacenze liquide di soggetti che intrattengono rapporti con la tesoreria dello Stato.

Nel sistema dei commi terzo e quarto dell'art. 81 Cost. il rapporto tra la sede di determinazione dell'equilibrio (bilancio) e la sede delle deliberazioni normative, nuove ovvero tali da rendere attuali vincoli a carico del bilancio solo potenziali che incrementano la previsione di spesa o decrementano quella di entrata, è di netta distinzione. In altri termini il limite contenutistico della legge di bilancio (*legge a contenuto tipico e a competenza limitata*) è costruito nel sistema positivo dell'art. 81 Cost. come base su cui appoggiare il meccanismo di copertura.

Si tratta della costituzionalizzazione di un criterio relazionale nei rapporti governo-Parlamento sul terreno del bilancio — crite-

rio nato sulla base delle concrete esperienze storiche delle democrazie parlamentari — allo scopo specifico di rendere agibile la garanzia giuridica della copertura, senza comprimere le facoltà di iniziativa legislativa non governativa e senza riconoscere al governo meccanismi formali di veto nel procedimento di deliberazione legislativa delle spese nuove o maggiori (o delle minori entrate). In un certo senso l'assolvimento dell'obbligo di copertura deve realizzarsi necessariamente attraverso una distinta e contestuale comparazione tra oneri e mezzi che è l'esatto opposto dei criteri di unità e globalità di valutazione di tutte le spese contro tutte le entrate che morfologicamente caratterizzano i bilanci dei moderni operatori pubblici, esponenziali di collettività politicamente organizzate.

*In sostanza l'obbligo di copertura, come vincolo sinallagmatico tra nuove spese e mezzi di copertura, è stato concepito come una sorta di succedaneo ad una qualche restrizione all'iniziativa parlamentare di spesa.*

Questo obbligo si configura quindi, ad avviso di chi scrive, come una norma sulla produzione di norme in quanto istaura un limite interno all'autonomia politico-legislativa, limite che in qualche modo si appoggia all'altro limite «esterno» che la legge di bilancio incontra nella cornice dell'ordinamento generale.

Come si è avuto modo di osservare, il primo limite deve risolversi (e risolvere i connessi nodi del rapporto governo-Parlamento) dentro le forme ed i modi che regolano l'autonomia del Parlamento legislatore (regolamenti delle Camere); il secondo si risolve sulla base della morfologia del rapporto legge sostanziale-legge di bilancio. Entrambi i limiti tuttavia vanno ricostruiti in modo da individuare *precisi criteri di ancoraggio*: diversamente ci troveremmo di fronte ad un processo autoferente in cui è lo stesso legislatore ordinario a stabilire «liberamente» come si coprono le leggi e quali sono i confini che la legge di bilancio deve trovare nell'ordinamento finanziario sostanziale.

4. La riforma del 1978 (legge n. 468) proprio sul terreno della copertura delle leggi di spesa esprime l'esigenza di collocare ad un più alto livello di razionalità decisionale e di autocontrollo i poteri di cui dispone il legislatore: ma questa esigenza si risolve non tanto nella adeguatezza del contenuto delle norme rispetto agli obiettivi da perseguire, quanto invece nell'adeguatezza dei procedimenti di



formazione della decisione rispetto alla complessità raggiunta dal sistema sul quale si intende incidere; e questa adeguatezza si riferisce innanzitutto ai comportamenti del governo e del Parlamento, della maggioranza e dell'opposizione, visti come soggetti cruciali nella formazione delle decisioni di spesa pubblica.

In sostanza il problema non è soltanto quello della definizione, più o meno precisa, dell'ambito di applicazione e dei contenuti delle norme ordinarie in materia di copertura; e vedremo che su questo terreno la legislazione contabile svoltasi tra il 1978 ed il 1988 ha introdotto innovazioni interessanti; è soprattutto quello delle concrete modalità (e dei concreti poteri) che caratterizzano i comportamenti di questi soggetti; della possibilità cioè di prefigurare comunque un punto di soluzione *dei conflitti e quindi una modalità procedurale idonea a risolverli in modo visibile e comprensibile per tutti i soggetti che partecipano alla formazione della decisione di spesa*.

Probabilmente la revisione degli ordinamenti contabili di bilancio, intervenuta tra il 1978 ed il 1988, esprime la consapevolezza politica che il problema del controllo della finanza pubblica non può più essere affrontato dentro le stesse chiavi di lettura che hanno condotto alla stesura dell'art. 81 della Costituzione.

Le esperienze delle democrazie occidentali dimostrano che il governo della finanza pubblica può ottenersi solo attraverso un maggior grado di controllo da parte del governo sui processi di decisione parlamentare.

La questione attiene evidentemente alla forma di governo ed alle caratteristiche che essa è venuta assumendo in questo primo quarantennio di esperienza repubblicana.

Il tentativo messo in campo dal legislatore contabile in quest'ultimo decennio sembra essere quello di garantire questo maggior controllo, nel quadro dell'art. 81 Cost., attraverso *una strategia che punta alla simultanea e combinata azione della legge ordinaria e dei regolamenti parlamentari*.

In particolare la maggior forza di resistenza dei regolamenti parlamentari, sul piano delle fonti del diritto, dovrebbe garantire la tenuta di un disegno nel quale gli indirizzi governativi trovano momenti di confronto e decisione parlamentare, ma anche strumenti potenzialmente idonei ad assicurarne la loro esecuzione, nei limiti naturalmente della tenuta politica della maggioranza che sostiene il governo.

Cerchiamo allora di capire attraverso quali passaggi normativi dovrebbe svolgersi questa nuova «forma» della decisione legislativa di spesa e delle corrispettive fonti di copertura: a tal fine analizzeremo prima le disposizioni più significative collocate nella cornice contabile, cioè nella legge n. 362 del 1988, di revisione della legge n. 468 del 1978, e poi le disposizioni dei regolamenti dei due rami del Parlamento.

5. La legge n. 362, sciogliendo i dubbi e le riserve emerse in un lungo dibattito teorico, opta per la conservazione della legge finanziaria come strumento legislativo ordinario, tipizzato nei contenuti, ma nettamente distinto dalla legge di bilancio; questa scelta sembra essere collegata proprio al criterio di consentire uno specifico scrutinio di copertura per tutti gli incrementi di spesa introdotti dalla stessa legge finanziaria, rispetto alla base di riferimento costituita dal progetto di bilancio annuale e triennale a legislazione vigente. Non è casuale se proprio per staccare nettamente gli effetti della finanziaria dal progetto di bilancio a legislazione vigente, quest'ultimo viene presentato al Parlamento con netto anticipo (luglio) rispetto alla data di presentazione del disegno di legge finanziaria (settembre).

In sostanza la legge n. 362 conferma una sorta di capovolgimento del rapporto legge di spesa-legge di bilancio, quale costruito dalla dottrina tra la fine degli anni '60 e la metà degli anni '70: tutta l'area dei fondi speciali destinati alla copertura dei provvedimenti in itinere e della riquantificazione annuale delle leggi a carattere pluriennale o permanente è soggetta ad uno specifico regime di copertura che assume come base di riferimento l'equilibrio del progetto di bilancio a legislazione vigente.

L'art. 11, quinto comma, della legge n. 468, come modificata dalla legge n. 362, mentre conferma in modo solenne l'obbligo di sottoporre anche la legge finanziaria all'ambito di applicazione dell'art. 81, quarto comma, specifica tassativamente i mezzi che possono essere utilizzati a tal fine: in sostanza le nuove o maggiori spese correnti ovvero le eventuali riduzioni di entrate disposte con la finanziaria devono essere coperte con nuove o maggiori entrate derivanti da innovazioni nel quadro legislativo ovvero con incrementi di entrate legate al miglioramento della previsione a legislazione vigente.

6. La prassi applicativa di questo primo biennio si è assestata nel senso di consentire l'utilizzo del miglioramento della previsione a legislazione vigente solo a condizione che tale miglioramento emerga attraverso il raffronto tra il risparmio pubblico (saldo risultante dalla contrapposizione delle entrate fiscali e parafiscali e delle spese correnti) «certificato» dall'assestamento dell'anno in corso e quello emergente dal progetto di bilancio a legislazione vigente per l'anno successivo.

In altri termini la legge finanziaria non può in alcun caso peggiorare contabilmente il risparmio pubblico presentato nel progetto di bilancio a legislazione vigente.

A questo proposito si può osservare che proprio l'esperienza della legge finanziaria per il 1991 sembra mostrare una netta tendenza a rinunciare a questo mezzo di copertura costituito dal miglioramento del risparmio pubblico. Si tende cioè, in un processo di riequilibrio della finanza statale, a convogliare i miglioramenti del risparmio pubblico verso una riduzione della spesa per gli interessi e quindi verso la realizzazione di un avanzo primario (spese finali al netto degli interessi contro entrate finali) che costituisce il punto di svolta a partire dal quale sembra possibile far decrescere il rapporto tra stock del debito e PIL.

Al riguardo è opportuno ricordare che la legge n. 362, invertendo la precedente impostazione, stabilisce che il progetto di bilancio a legislazione vigente viene presentato alle Camere entro luglio, mentre il disegno di legge finanziaria viene presentato alle Camere entro settembre. Questa diversa sequenza nella presentazione dei documenti finanziari è stata specularmente recepita nelle procedure delle due Camere, come ridisciplinate dalle modifiche introdotte nei rispettivi regolamenti tra il 1988 e il 1989. Ora infatti il progetto di bilancio a legislazione vigente viene votato, sia in Commissione bilancio che in Assemblea, prima del d.d.l. finanziaria. E nella votazione si segue la sequenza degli articoli, come organizzata dalla legge contabile: cioè prima tutte le entrate e poi le singole Tabelle di spesa. In questo modo l'eventuale più favorevole evoluzione delle entrate correnti a legislazione vigente deve automaticamente essere utilizzata nell'ambito dell'evoluzione degli equilibri di bilancio: se da questa evoluzione emerge un peggioramento del risparmio pubblico, evidentemente questo canale di copertura risulterà del tutto precluso in sede di legge finanziaria.

Le maggiori entrate a legislazione vigente potranno essere

calcolate nello schema di copertura della legge finanziaria *solo dopo e se dalla autonoma, distinta e preventiva votazione del progetto di bilancio*, dovessero emergere effettivi margini di miglioramento del saldo corrente; margini peraltro determinabili all'interno delle regole di valutazione (e di emendabilità) dell'area bilancio, in modo formalmente non collegato alle determinazioni da assumere, successivamente, nell'area L.F. La questione non è di forma: si tratta di discutere (e deliberare) sull'area del progetto di bilancio sulla base delle proposte del governo e senza interferenze strumentali che forzino le stime (di entrata e di spesa) sulla base di altre priorità di spesa da decidere (e da coprire) nell'area della L.F. *Si tratta anche di riordinare la sequenza delle decisioni certificando innanzitutto l'equilibrio di base del bilancio a legislazione vigente.* Tuttavia è indubbio che la nuova formulazione del comma quinto dell'art. 11 ripropone la questione della individuazione della base di riferimento sulla quale calcolare il miglioramento del risparmio pubblico: assestamento dell'anno in corso ovvero confronto tra il valore del risparmio pubblico che emerge, per il nuovo anno di riferimento, dal bilancio triennale in gestione, e l'analogo valore proposto nel progetto di bilancio triennale a legislazione vigente presentato alle Camere.

Se ci si chiede quale sia lo scopo sostanziale di questa nuova sequenza decisionale, la risposta può forse essere espressa nei seguenti termini: cercare di attrarre entro l'ambito di operatività dell'obbligo di copertura (e cioè all'interno della legge finanziaria) una consistente quota marginale della evoluzione delle spese che, in precedenza, si evolvevano direttamente all'interno degli equilibri di bilancio, all'interno cioè di uno strumento per definizione sottratto all'obbligo di copertura.

In altri termini nella strategia del legislatore della legge n. 362 è la stessa collocazione di un intervento in legge finanziaria a far scattare l'obbligo di copertura: *detto obbligo opera per ogni incremento nominale rispetto al parametro costituito dai valori «a legislazione vigente».*

Diviene allora cruciale costruire tutti i materiali normativi collocati in legge finanziaria, soprattutto nelle tabelle C ed F, relative rispettivamente alle leggi di spesa permanente e pluriennale di investimento, secondo una logica interna che ne giustifichi questo continuo monitoraggio della copertura.

Come si è già osservato, in questo contesto il regime della

copertura della legge finanziaria gioca come un succedaneo del mancato coordinamento dinamico tra enti dotati di reale autonomia finanziaria.

In sostanza il vincolo di copertura per la legge finanziaria assume il ruolo di cerniera di tutto il sistema di finanza pubblica.

In attesa che i diversi centri di spesa vedano in parte modificate le rispettive regole di provvista finanziaria ed erogazione dei servizi (nel senso di un allargamento dei margini di reale autonomia e responsabilità), spetta alla legge finanziaria far percepire al cittadino contribuente il costo di spesa pubblica in atto, agendo sul versante delle entrate o delle riduzioni di spesa. Se il conflitto politico non è in condizione di correggere le dinamiche settoriali indesiderate, la legge finanziaria non può distribuire risorse aggiuntive senza ricostituire compatibilità ed equilibri: per far ciò deve operare (in aumento) sulle entrate finali o (in senso riduttivo) sulle spese finali.

Questo limite per la legge finanziaria va peraltro collocato nel quadro di una preventiva determinazione, a livello di obiettivi macro-finanziari e macro-economici, dei vincoli che si vogliono imporre a tutta la fase di preparazione nel governo e di deliberazione nel Parlamento dei documenti di bilancio.

Lo strumento attraverso il quale si fissano questi vincoli macro-economici e macro-finanziari (tasso di crescita delle entrate e delle spese; fabbisogno del settore statale e saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, al lordo e al netto degli interessi; disavanzo primario (al netto degli interessi) del settore statale, ecc.) è costituito dal *Documento di programmazione economico-finanziaria che il governo presenta alle Camere entro maggio*.

I regolamenti parlamentari hanno previsto una procedura vincolata nei tempi (un mese) per la deliberazione del predetto documento di programmazione.

Questo della determinazione preventiva di obiettivi «macro» ai quali dovrà poi adeguarsi, attraverso una tecnica di decisione discendente dall'alto verso il basso, tutto il processo di bilancio, costituisce uno degli elementi comuni delle recenti esperienze istituzionali di bilancio fatte nei Paesi dell'area OCSE.

Dall'insieme di queste esperienze emerge con sufficiente chiarezza come ai fini del controllo dell'evoluzione dei bilanci pubblici si siano dimostrate particolarmente efficaci tecniche *che partono dalla preventiva determinazione dei target che dovranno poi giocare*

*come limite all'interno di tutta la procedura governativa e parlamentare.* Si è così capovolto l'assunto teorico delle teorie incrementaliste del bilancio pubblico: queste teorie partivano infatti dall'idea che il bilancio venga costruito dal basso verso l'alto, attraverso la meccanica sommatrice dei microbilanci dei diversi «pezzi» della pubblica Amministrazione.

L'esperienza più recente dei Paesi dell'area OCSE mostra invece che è possibile capovolgere questa impostazione, fissando preventivamente il limite generale (entrata/spesa/disavanzo) e settoriale alla crescita marginale delle grandezze di bilancio.

Questa esigenza è posta con chiarezza dalla formulazione del comma sesto dell'art. 11 della legge n. 362.

Questa disposizione stabilisce che la legge finanziaria, al di là del rispetto del criterio di copertura delle spese correnti (stabilito nel precedente comma quinto del richiamato art. 11) deve in ogni caso mantenersi all'interno delle regole di crescita delle entrate e delle spese stabilite nel Documento di programmazione economico-finanziaria, così come deliberato dal Parlamento; e questa sede ben si presta a fissare obiettivi di contenimento per le grandi funzioni di spesa: difesa; sanità; previdenza; ambiente; istruzione; trasferimenti agli enti locali, ecc..

7. I regolamenti parlamentari, sia pure con formulazioni non del tutto convergenti, hanno riconosciuto la rilevanza giuridica dei criteri di adeguamento delle entrate e delle spese, (come determinati al momento dell'approvazione parlamentare del Documento di programmazione economico-finanziaria) quali parametri di riferimento per l'ammissibilità degli emendamenti, di iniziativa sia governativa che parlamentare, al testo della legge finanziaria.

E la prassi applicativa di questo primo biennio di attuazione della legge n. 362, dimostra come il Parlamento si stia orientando effettivamente nella direzione di una saldatura tra regole di adeguamento votate a giugno (in sede di Documento di programmazione economico-finanziaria) e vincoli procedurali da far valere in sede di esame dei documenti finanziari (sessione di bilancio): questa saldatura avviene proprio sul terreno della ammissibilità delle proposte emendative.

Si tratta di una materia molto delicata e complessa sulla quale non è utile in questa sede diffondersi analiticamente; tuttavia, ciò che va posto in rilievo è come il Parlamento nel suo insieme

(governo, maggioranza e opposizione) si sia coerentemente mosso lungo questa linea direttrice: si è cioè non solo accettato il criterio che la «finanziaria» debba essere coperta (ai sensi del comma quinto dell'art. 11, della legge n. 468) nella misura in cui reca oneri aggiuntivi rispetto alla linea base rappresentata dal bilancio a legislazione vigente; ma anche che i valori triennali conseguenti alla manovra espressa dalla stessa «finanziaria» debbano risultare conformi con le regole e i criteri di adeguamento delle entrate e delle spese stabilite, a giugno, dallo stesso Parlamento, al momento di votare il D.P.E.F.

Non può sfuggire che questo effetto di vincolo può essere solo il risultato di una autodisciplina che il legislatore pone a se stesso sul terreno dei procedimenti che regolano il processo di formazione della legge; infatti sul piano del rapporto tra un atto di indirizzo di politica economica (D.P.E.F.) e le norme contenute nella legge ordinaria (legge finanziaria) è evidente che non si dà un effetto di sovra-ordinazione formale, automaticamente traducibile in un vincolo per il procedimento legislativo.

L'altro terreno sul quale sia le norme di contabilità che i regolamenti parlamentari hanno fatto segnare importanti innovazioni è quello della codificazione delle tipologie di copertura da considerarsi corrette e delle tecniche di quantificazione degli oneri. Una completa codificazione delle tipologie di copertura ammesse, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, è contenuta nel nuovo art. 11 ter della legge n. 468, come modificata dalla legge n. 362 del 1988.

Questa codificazione, nei suoi termini essenziali, tende ad escludere al massimo la possibilità di utilizzare come copertura risorse «nascoste» nei capitoli ordinari di bilancio: tale forma di copertura viene infatti completamente esclusa per gli oneri a carattere obbligatorio (stipendi, pensioni ed interessi), sancendo altresì l'obbligo del pareggio di parte corrente almeno per tutte le iniziative legislative nuove di spesa.

Inoltre la norma richiamata impone al governo di corredare tutte le proprie iniziative legislative di relazioni tecniche volte a dimostrare la quantificazione degli oneri.

Queste relazioni costituiscono la base sulla quale si innestano le verifiche da svolgere in sede parlamentare: al riguardo, da circa un anno, entrambi i rami del Parlamento si sono dotati di nuove strutture alle quali è demandato il compito di verificare l'impianto

e la fondatezza tecnica dei metodi utilizzati dal governo nelle proprie relazioni al Parlamento.

Inoltre le Commissioni competenti per materia e le Commissioni bilancio possono chiedere al governo relazioni tecniche specifiche anche su testi di iniziativa parlamentare.

Ha preso così avvio un processo circolare (amministrazione di merito, Ragioneria generale dello Stato, Servizi parlamentari del bilancio, Corte dei conti) che dovrebbe gradualmente condurre verso un sostanziale miglioramento nelle tecniche e nei metodi di quantificazione degli oneri e quindi nella formulazione, su base triennale, delle clausole di copertura.

Su queste tematiche della quantificazione degli oneri ci limitiamo semplicemente a brevi accenni trattandosi di un processo da poco avviato e sul quale appare prematuro svolgere considerazioni e valutazioni.

Tuttavia non vi è dubbio che la direzione di questo processo appare chiara nella volontà del legislatore: si tratta di collocare tutto il tema della copertura sul terreno di una più attrezzata ed attendibile valutazione preventiva degli oneri: è il terreno questo dell'analisi delle determinanti, giuridiche e non, della legislazione di spesa e cioè di quella fattibilità finanziaria delle leggi che solo ora comincia a costituire oggetto di studio e di analisi, sia in sede scientifica sia da parte delle Amministrazioni interessate.

Non è quindi azzardato osservare che la ricaduta di questo processo non sarà soltanto in termini di tecniche di bilancio e di modifiche nel processo decisionale delle spese pubbliche, nel governo e nel Parlamento; tali ricadute riguarderanno più in profondità le stesse modalità con le quali le burocrazie pubbliche devono inserirsi nelle fasi di progettazione-gestione della spesa pubblica.

Si tratta, in conclusione, di un processo che riguarda in generale un adeguamento dei modi di operare della pubblica Amministrazione in un contesto di maggiore sensibilità ed attenzione agli utilizzi delle risorse pubbliche ed alle determinanti che ne condizionano la crescita.

Una democrazia più stabile e matura necessariamente deve trovare gli strumenti procedurali per riprendere il controllo sui processi di distribuzione della ricchezza tra utilizzi pubblici e utilizzi privati. È in fondo questo senso più profondo della fase evolutiva che caratterizza il nostro ordinamento giuridico in materia di finanza pubblica.