

IL POTERE EMENDATIVO DEL PARLAMENTO E L'EFFETTO CARSICO.  
CAUSE VERE E PRESUNTE DI AUMENTO DEL DEBITO PUBBLICO

SILVIA FEDELI E FRANCESCO FORTE

*– Versione preliminare e incompleta, Agosto 2005 –*

pubblicazione internet realizzata con contributo della



Silvia Fedeli e Francesco Forte

## Il potere emendativo del parlamento e l'effetto carsico. Cause vere e presunte di aumento del debito pubblico

### Sezione I. Introduzione

1. In Italia e, in genere, a livello europeo si tende a considerare il parametro del deficit del governo generale (general government) come indicatore fondamentale della politica fiscale macroeconomica di breve e medio periodo - di tipo nekeynesiano o neoclassico aggiornato - in riferimento agli effetti che questo saldo genererebbe sulla domanda globale e sul rapporto tra debito pubblico e PIL, anche tramite il suo saldo primario.

Una delle cause principali della crescita anomala del debito pubblico e del deficit di bilancio italiani è stata individuata nel potere emendativo del parlamento. Il numero enorme di emendamenti proposti e discussi durante la sessione di bilancio avrebbe reso il parlamento capace condizionare la proposta del governo, aumentando deficit e debiti. La legge elettorale proporzionale avrebbe poi incoraggiato sistematicamente il lassismo fiscale del parlamento, che, generando un carico di debito pubblico sul futuro, determinava iniquità a carico delle generazioni future e del futuro benessere del paese. Con tale approccio alla politica di bilancio italiana Tabellini e Alesina (1990 e 1996),<sup>1</sup> Alesina e Perotti (1997), Masciandaro (1996) ritengono che il potere emendativo del parlamento unito alla frammentazione politica causata del sistema elettorale proporzionale abbia reso i governi italiani incapaci di controllare la politica fiscale. Essi hanno perciò suggerito che un cambiamento del sistema elettorale, da

Universita' di Roma "La Sapienza"  
Facolta' di Economia  
Dipartimento di Economia Pubblica  
Via del Castro Laurenziano, 9  
00161 Roma - Italy  
E-mail: [silvia.fedeli@uniroma1.it](mailto:silvia.fedeli@uniroma1.it)  
[francesco.forte@uniroma1.it](mailto:francesco.forte@uniroma1.it)  
Tel. +39 06 4976 6399  
Fax +39 06 4461964

---

<sup>1</sup> Alesina e Tabellini (1990 e 1996) ritengono che il potere emendativo durante la sessione di bilancio condizionasse pesantemente il bilancio proposto dal governo soprattutto gonfiando il deficit. Questa affermazione non è stata sostenuta mai con evidenza empirica. Al contrario, Heller (2000) studiando la procedura di approvazione delle leggi ordinarie degli anni '70 riporta evidenza empirica che il governo influenzava fortemente le leggi di spesa controllando l'agenda anche grazie al proprio potere emendativo. L'analisi di Heller non si estende oltre gli anni '70, ne' considera il potere emendativo del parlamento e del governo durante la sessione di bilancio che è il luogo principale della politica fiscale italiana dalla riforma di bilancio italiana del 1978.

proporzionale a maggioritario, avrebbe aumentato il controllo del governo sui conti pubblici e, riducendo il potere emendativo del parlamento, avrebbe anche ridotto l'eccesso di deficit da esso causato. In proposito, anche Monorchio e Tivelli (1999) ritengono che, il potere emendativo del parlamento sia capace cambiare la politica fiscale decisa dall'esecutivo, riducendone la responsabilità delle scelte di bilancio. Sostengono, pertanto, che per permettere la realizzazione del testo iniziale della proposta governativa, la responsabilità politica per le scelte economico-finanziarie debba essere conferita all'esecutivo tramite il suo assenso precedente e obbligatorio ad ogni emendamento proposto dal parlamento, secondo il modello considerato normale per i paesi occidentali.<sup>2</sup>

2. La legge finanziaria “omnibus”, durante la sessione di bilancio ha offerto al parlamento la possibilità di esercitare pesantemente il potere emendativo. E in effetti il deficit e il debito pubblico italiani hanno cominciato una crescita, considerata a volte fuori controllo, soprattutto dal 1978, anno dell'introduzione della legge finanziaria nella sessione di bilancio. Ma il deficit cominciò a diminuire dal 1993, periodo caratterizzato ancora da una legge elettorale proporzionale e da un regime multipartitico.

Nel 1994, il sistema elettorale italiano cambiò da proporzionale a maggioritario temperato da una componente proporzionale. Uno degli argomenti principali che sosteneva il cambiamento era che il sistema maggioritario avrebbe ridotto il “il parlamentarismo” che, tra gli altri difetti, aveva generato un'indisciplina fiscale perversa proprio durante la sessione di bilancio. Ma, come mostra la tabella 1 (vedi anche sezione II), il potere emendativo del parlamento, che non aveva avuto effetti negativi rilevanti sul bilancio nel periodo dal 1988 al 1994, non modificò sostanzialmente in seguito alla riforma della legge elettorale. La situazione invece subì un cambiamento sensibile, grazie all'introduzione dei vincoli al deficit di bilancio derivanti dal trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità e crescita, e le connesse riforme della gestione finanziaria pubblica. I dati, che esamineremo nella sezione II, non sostengono la tesi che il potere emendativo del parlamento abbia determinato l'abnorme (e in un tal senso immorale) crescita del deficit e del debito pubblico italiano.

È chiaro che data l'ampiezza di ambito su cui spazia la legge finanziaria, sia per le istituzioni coinvolte finanziariamente (direttamente tutti i governi inclusi nella definizione di “settore statale” e indirettamente anche su quelli regionali e locali e quindi l'intero “governo generale”) sia per la sua dimensione temporale pluriennale sia per la notevole lunghezza procedurale richiesta per la sua approvazione, lo scopo degli emendamenti ad essa è

---

<sup>2</sup> Questa tesi per cui le regole di bilancio della maggior parte dei paesi occidentali non permettono l'emendabilità del bilancio e delle leggi di spesa, da parte del parlamento è, peraltro, infondata. Negli Stati Uniti il Congresso ha pieni poteri sul bilancio entro i limiti da esso stesso stabiliti. In Europa il potere emendativo del parlamento è ammesso non solo per la riduzione di spese (Francia, Regno Unito, Spagna e Germania) e per l'aumento di entrate (Francia, Spagna e Germania), ma anche per gli aumenti di spese e riduzione di entrate, purché ci sia compensazione con riduzioni equivalenti di spese o aumenti di entrate (Germania, Spagna). In Francia l'aumento di spese va accompagnato da emendamenti compensativi sulle entrate. Nel Regno Unito, sono ammessi emendamenti che riducono le spese, così come quelli che riducono le entrate anche senza compensazione da riduzioni equivalenti di spese. Tale pratica si giustifica sulla base della concezione del parlamento come rappresentante dei contribuenti. (Bassanini, 1993) In Francia, peraltro, il governo può porre il veto agli emendamenti del parlamento. Ma è noto che il sistema francese assegna al parlamento un peso molto minore di quello che consentono le costituzioni che si ispirano ai principi della democrazia parlamentare come espressione della volontà popolare, che sono la grande maggioranza delle costituzioni dei paesi occidentali.

molto ampio. Per questo, non è sorprendente che il numero di emendamenti discussi in ogni sessione di bilancio sia generalmente molto elevato. Tuttavia il parlamento non ha usato il potere emendativo per peggiorare il bilancio, almeno nell'anno vincolante.<sup>3</sup> Guardando l'impatto finanziario degli emendamenti a tutte le leggi finanziarie approvate durante le sessioni di bilancio dal 1988 al 2002 (tavola 1) risulta che il ruolo degli emendamenti sui deficit è quantitativamente irrilevante e, tra l'altro, spesso il dibattito parlamentare migliora l'equilibrio di bilancio.

**Tabella 1. Impatto totale degli emendamenti alla legge finanziaria approvati per ciascun triennio di competenza e andamento del deficit e debito totale del Governo Generale (percentuali di PIL)**

Anno della legge finanziaria	Deficit/PIL del Governo Generale (valori %)	Debito /PIL del Governo Generale (valori %)	Effetto degli emendamenti (% del PIL) nel primo anno	Effetto degli emendamenti (% del PIL) nel secondo anno	Effetto degli emendamenti (% del PIL) nel terzo anno
1988	10.93	88.25	0.24	-0.70	-0.66
1989	11.23	90.34	-0.44	-0.67	-0.71
1990	11.76	91.90	0.05	-0.47	-0.90
1991	11.71	95.75	0.02	-0.12	-0.78
1992	10.67	102.58	-0.13	-0.50	-0.10
1993	10.30	112.03	-0.12	-0.06	-0.05
1994	9.30	119.32	-0.36	-0.25	-0.26
1995	7.59	121.18	-0.01	-0.03	-0.02
1996	7.10	120.29	-0.23	-0.17	-0.15
1997	2.71	120.73	-0.22	-0.15	-0.14
1998	2.82	117.01	0.05	0.02	-0.01
1999	1.73	115.91	-0.19	-0.08	-0.03
2000	1.83	111.81	-0.07	-0.06	-0.01
2001	2.65	110.22	-0.09	-0.14	-0.14
2002	2.25	110.15	0.05	0.01	0.00

3. Questo potere emendativo, pur nella sua contenuta dimensione, non ha svolto una funzione irrazionale. Proseguendo le indagini compiute in un precedente saggio (Fedeli e Forte, 2005) sulla base di una banca dati unica

<sup>3</sup> Fedeli e Forte (2005) analizzano i dati sugli emendamenti proposti e ammessi al dibattito nel periodo 1988-2002. I dati mostrano che, in Italia durante il processo di bilancio, l'attività emendativa nei dibattiti parlamentari è molto importante. Il grande numero di emendamenti proposti probabilmente implica una grande pressione dal parlamento sul governo. Comunque, emerge che il passaggio dal sistema proporzionale al sistema maggioritario non ha ridotto questa pressione in termini di numero di emendamenti accolti.

che consiste di tutti gli emendamenti alle leggi finanziarie approvati durante le sessioni di bilancio dal 1988 al 2002, analizziamo con un modello probit bivariato se e come la decisione congiunta di modificare (finanziariamente) la legge finanziaria nel primo anno “vincolante” o in un anno futuro formalmente “non vincolante” (vedi sotto) sia influenzata da variabili istituzionali ed economiche. I risultati ottenuti per le variabili economiche suggeriscono che il potere emendativo è usato principalmente come un strumento anti-ciclico. Inoltre, tra le variabili istituzionali risultano determinanti, in particolare, il ramo di approvazione (camera di deputati o senato) e le riforme avvenute nel periodo considerato. Le norme diverse del senato (sia quelle relative alle modalità di elezione dei senatori rispetto ai deputati, sia il diverso regolamento del senato rispetto alla camera) hanno reso il senato più reticente a cambiamenti dell'equilibrio rispetto alla camera dei deputati. Circa il cambiamento del sistema elettorale, la differenza principale tra i due sistemi è che durante il periodo elettorale proporzionale gli attori tendono a spostare al futuro meno vincolante gli effetti finanziari degli emendamenti. Ma il break strutturale della politica fiscale italiana è determinato dal vincolo del patto di Stabilità e di crescita che ha imposto in Italia due ulteriori riforme del processo di bilancio adeguate alle regole di Maastricht.

Tuttavia il deficit italiano è rimasto elevato, e, soprattutto, il debito ha avuto una dinamica di ascesa molto sostenuta sino al 1994 e, successivamente, non ha rallentato nella misura desiderabile. Sembrerebbe pertanto che vadano considerati aspetti diversi dal potere emendativo del parlamento. In realtà il governo non riesce a controllare il bilancio di cui risponde in sede europea, quello del governo generale. E neppure il bilancio del settore statale, su cui esso sovrintende, ma in cui vi è una grossa componente che esso non gestisce direttamente, come, per esempio, il settore previdenziale. Ci sono spese – soprattutto nei settori previdenziale e sanitario - di cui esso deve prendere atto e che deve includere nelle proprie previsioni, senza poterle contenere. In questi casi non è certo il parlamento, col suo potere emendativo, la causa dei deficit elevati e delle difficoltà che si sono incontrate nel contenerli. Ma non è solo questo l'aspetto rilevante, a cui si collegano temi come quello della riforma previdenziale che riguardano tutti gli stati, compresi quelli con un sistema elettorale uninominale o/e con un governo presidenziale. Il debito italiano in percentuale sul prodotto nazionale ha una dimensione superiore a quello di gran parte di questi altri paesi e la spiegazione va ricercata altrove.

In altri termini, sembrerebbe che le leggi di bilancio italiane e i vincoli procedurali almeno dalla riforma della legge di bilancio del 1988, più che la legge elettorale, siano stati in grado precludere il comportamento lassista di spesa del parlamento. Ma rimane da spiegare l'abnorme crescita del debito che, ciò nonostante, si è verificata, in variabile misura nei due periodi in esame. In parte essa è spiegabile considerando la propensione all'alto deficit dei governi italiani, negli anni dal 1974 in poi, dovuta alla erosione del potere di voto del partito di maggioranza relativa, la democrazia cristiana, che ha indotto a bilanci in deficit allo scopo di conservare il suo sempre più precario potere e, nello stesso tempo, di soddisfare alle richieste del partito che lo condizionava (Fedeli e Forte, 2003). In relazione, a ciò, dobbiamo supporre che una parte rilevante di questa grande crescita sia stata occultata nelle previsioni di bilanci, da un processo di illusione finanziaria, sia per quanto riguarda le voci di bilancio presentate dal governo con la legge finanziaria sia per quanto riguarda le stime degli effetti degli emendamenti, mediante sottostime delle spese e sovrastime delle entrate e delle altre coperture? Questo effetto è

certamente esistito, anche se man mano è stato ridotto, mediante miglioramenti nelle procedure di discussione della legge finanziaria e degli emendamenti, mediante le cosiddette note esplicative, riguardanti gli importi stimati per le proposte relative alle spese e alle entrate. Tuttavia, considerando i deficit di bilancio ex post, quali risultano dal consuntivo a fine anno, comprensivo di successive rettifiche, la somma dei deficit di bilancio è inferiore alla variazione annuale del debito. E per molti anni questo fenomeno si ripete sistematicamente. Vi è dunque qualche altra importante spiegazione del “caso italiano”. Senza pretendere di esaurire l’argomento, pertanto dedicheremo la Sezione III all’esame di questo fenomeno. Vi è un effetto per cui una parte del deficit rimane nascosto, come un fiume del Carso, per riemergere poi come debito. Osservando i diagrammi successivi (figure 3, 4 e 5, sezione III) del debito pubblico (nelle due definizioni UE e Eurostat<sup>4</sup>) nelle sue variazioni da un anno all’altro si nota che esso non collima col diagramma del deficit. Tutte le serie storiche considerate presentano differenze sistematiche fra la variazione annuale del debito e il deficit

Spesso si ritiene che poiché il deficit viene calcolato in termini di rapporto debiti crediti, mentre il debito pubblico consiste in gran parte di emissioni di titoli per finanziare disavanzi di cassa, la discrepanza tra i dati del deficit e la variazione del debito si spieghi colla diversità dei due punti di vista contabili. Questo effetto carsico è, però, di breve periodo e la stessa spiegazione non può valere nel lungo periodo in cui cassa e debiti e crediti collimano. Occorre poi notare che le privatizzazioni, assenti dalle figure, accentuerebbero l’effetto carsico del debito che non si spiega sulla base dell’andamento del deficit. Sembra dunque che ci siano gestioni fuori bilancio che generano aumento del debito.<sup>5</sup> Nella Sezione IV svolgeremo alcune riflessioni di politica del bilancio, riguardanti il modo come porre rimedio a tale anomalia nell’ottica di un sistema di economia pubblica democratico in cui le scelte fiscali dovrebbero il più possibile corrispondere alle utilità marginali dei cittadini contribuenti, fermi restando alcuni principi costituzionali riguardanti gli aspetti distributivi.

## **Sezione II. L’uso del potere emendativo in Italia i suoi effetti economici e finanziari.**

Per il periodo 1988-2002, abbiamo raccolto tutti gli emendamenti individualmente approvati in ogni sessione di bilancio, distinguendo per proponente istituzionale (governo o membri del parlamento), per riferimento all’articolo della legge (ordinaria) e alle tabelle della legge finanziaria cui è riferito il suo impatto quantitativo su entrate o spese, e per anno di riferimento (il primo “vincolante”, quelli futuri e il totale nel triennio).<sup>6</sup> Per ogni emendamento

---

<sup>4</sup> In quest’ultimo caso facciamo riferimento alle variabili definite nel modo seguente:

(1) DEBITO P.A. DEFIN. UE; Descrizione: GENERAL GOV. DEBT INCLUDING BANCA DI ITALIA, EU DEFINITION  
Fonte: BANCA D ITALIA, (2)DEBITO P.A. DEFIN. EUROSTAT; Descrizione: GENERAL GOV. DEBT, EUROSTAT DEFINITION; Fonte: BANCA D ITALIA; (3)INDEBITAMENTO P.A.; Descrizione: GENERAL GOVERNMENT BALANCE; Fonte: ISTAT; Nota: INDEBITAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE= Entrate Compl. A.P. (annuali) – totale spese A.P. (annuali)

<sup>5</sup> Talora, in effetti, vi è stata una riduzione del debito, nonostante il deficit. Non sembra possibile che ciò sia dipeso dalle privatizzazioni, data la entità del deficit ufficiale di bilancio. La spiegazione potrebbe essere in un effetto di segno opposto a quello normale, per cui le gestioni fuori bilancio potrebbero essere state in surplus.

<sup>6</sup> In proposito, consideriamo, da un lato, la differenza tra gli aumenti di spese e riduzione di entrate, dall’altro, la riduzione di spese e aumento di entrate.

approvato, possiamo ulteriormente distinguere se gli emendamenti, in ciascuna camera, sono stati approvati in commissione bilancio o in assemblea e in quale ramo del parlamento (Senato o camera di deputati). Quest'ultima distinzione è importante per ragioni diverse. In primo luogo per i diversi meccanismi di elezione dei membri della camera di deputati e del senato. Il Senato è stato sempre eletto con un sistema elettorale misto tra proporzionale e maggioritario e la nuova legge elettorale, che nel 1994 introduce un sistema (quasi) maggioritario, si è applicata solamente alla camera dei deputati. In secondo luogo per i diversi regolamenti delle due camere relativi proprio al vaglio parlamentare degli emendamenti.<sup>7</sup>

Le tabelle 2 e 3 che considerano gli emendamenti approvati nel periodo sotto esame mostrano la dimensione finanziaria del fenomeno dal 1988 al 2002 sotto due aspetti. La tabella 2 descrive gli effetti finanziari degli emendamenti sul saldo, ad opera degli attori istituzionali (governo e parlamento), indicando, ogni anno, l'ammontare degli emendamenti approvati e il totale (vedi figura 1). La tabella 3 mostra l'effetto delle diverse norme procedurali alla camera di deputati e al senato (indicati nella colonna 1) indicando nella colonna 2 il numero di emendamenti approvati in ogni ramo del parlamento e il totale (vedi figura 2). In entrambe le tabelle, la terza colonna indica l'anno vincolante di ogni legge finanziaria. Dalla colonna 4 in poi, vengono indicati gli impatti finanziari degli emendamenti considerati in ciascuno dei tre anni di ciascuna legge finanziaria, sia in livello sia rispetto al PIL, l'ultima colonna riporta il rapporto tra l'impatto nel futuro e quello nell'anno vincolante.

Dalla tabella 2, emerge, che il numero di emendamenti che scaturiscono dal governo è spesso minore di quello proveniente dai membri del parlamento, ma, come suggerito in Fedeli e Forte (2005), non si può dedurre da questi dati l'implicazione che il parlamento abbia usato più efficacemente del governo il potere emendativo né che questi effetti siano stati sempre nella direzione di aumento del deficit, come suggerito dalle teorie precedentemente menzionate. Comparando la tabella 2 e la 1, emerge che l'impatto in aumento del deficit degli emendamenti dal parlamento è generalmente piccolo. A volte è anche minore di quello degli emendamenti proposti dal governo. Le cifre sono poi generalmente minori nel primo anno che nel secondo e nel terzo e come mostra l'ultima colonna, l'attitudine prevalente è quella di rinviare al futuro non vincolante gli obblighi finanziari. Nella tabella 5 l'impatto

---

A causa delle istituzioni che esistono in Italia, dalla riforma del 1988, non è possibile, dopo l'approvazione del bilancio, cambiare il deficit di amministrazione amesso dalla legge finanziaria. Spesso, quando le cifre differiscono dalle aspettative devono essere intraprese misure durante l'anno per tentare di migliorare il bilancio.

<sup>7</sup> In particolare, quando era necessario per trasportare risorse da uno strumento all'altro veniva utilizzato il cosiddetto emendamento a scavalco, presentato, per esempio, per ridurre un'appropriazione del bilancio e usarla nella finanziaria. Il vantaggio dello "scavalco" consisteva nella possibilità, con una sola decisione, di effettuare l'allocazione di risorse diverse fra strumenti distinti, dove la proposta di emendamenti separati connessi al conseguimento della stessa finalità avrebbe avuto inconvenienti. Se, per esempio, s'intendeva incrementare una spesa del provvedimento collegato compensando con una riduzione di una di quelle previste dalla legge finanziaria si sarebbero dovuti trovare due distinti emendamenti di cui il primo peggiora il saldo, mentre il secondo lo migliora con un effetto complessivo neutrale. Trattandosi però di due decisioni distinte nel caso in cui il secondo emendamento non venisse approvato avrebbe come risultato finale il peggioramento degli equilibri finanziari. La Camera di deputati ha ammesso l'emendabilità fra i vari strumenti. Il Senato non ha permesso invece lo scavalco fra i collegati e gli altri strumenti, ammettendo solamente dopo la fase degli emendamenti binari quello fra bilancio e legge finanziaria. Il Senato ha usato resistenza allo scavalco dalla legge finanziaria al collegato per evitare la difficoltà a quantificare adeguatamente aumenti di spesa del secondo che avrebbero reso l'equilibrio finanziario predeterminato evanescente. Le riforme alla fine degli anni 90, eliminando il collegato, introducono un elemento forte di razionalizzazione stabilendo l'impossibilità di effettuare lo scavalco fra il bilancio e le leggi finanziarie. (Degni e Salvemini, 2000)

degli effetti finanziari degli emendamenti è classificato secondo il ramo di approvazione. Emerge che i due rami del parlamento simili per rappresentanza politica, in quanto eletti alle stesse elezioni politiche, si comportano diversamente. Spesso il senato è più conservativo della camera dei deputati nel senso che i valori assoluti delle variazioni approvate sono più bassi di quelli della camera (non necessariamente in senso migliorativo, ma più vicino alla proposta dell'esecutivo, vedi figura 2).

Non c'è evidenza empirica per l'argomento che il potere emendativo del parlamento, per quanto esercitato con un grande numero di emendamenti, abbia avuto un impatto significativo nel ridurre il controllo del Governo sul bilancio (Fedeli e Forte, 2005). E nemmeno si può argomentare che dal 1994, col cambiamento del sistema elettorale, l'impatto del potere emendativo esercitato nel parlamento si sia ridotto in modo significativo. Il numero degli emendamenti presentati e approvati non è diminuito dopo la riforma della legge elettorale. Ma il controllo sull'equilibrio di bilancio è rimasto forte, e il rapporto deficit-PIL insolitamente basso. Il trend decrescente del rapporto deficit/PIL, che emerge dopo la legge finanziaria per 1998, potrebbe perciò essere influenzato dalla disciplina fiscale imposta dal Trattato di Maastricht. Comunque, la pressione del parlamento sul governo attuata tramite l'uso del potere emendativo, durante la sessione di bilancio, non è cambiata, anche se i vincoli istituzionali operanti durante la sessione di bilancio probabilmente hanno dato al governo maggiore potere di controllarla.



**Tabella 2. Impatti finanziari degli emendamenti (in livelli ed in termini di PIL) nel periodo 1988-2002 distinguendo per proponenti istituzionali**

Proponente istituzionale	Numero di emendamenti approvati	Anno al quale la legge finanziaria è riferita	1° anno: effetto atteso	2° anno: effetto atteso	3° anno: effetto atteso	IM_FUT 2° + 3° anno	1° anno: effetto atteso (percentuale del PIL)	2° anno: effetto atteso (percentuale del PIL)	3° anno: effetto atteso (percentuale del PIL)	FUTURO CORRENTE
			(1000000000 di Lire)							
<b>Totale</b>	564	<b>1988</b>	2565.2	-8409.3	-8698.66	-17107.9	0.235%	-0.703%	-0.659%	-6.67
<b>Govern.</b>	190	<b>1988</b>	1180.9	-8466.6	-8655	-17121.6	0.108%	-0.707%	-0.655%	-14.50
<b>Parlam.</b>	374	<b>1988</b>	1384.3	57.34	-43.66	13.68	0.127%	0.005%	-0.003%	0.01
<b>Totale</b>	123	<b>1989</b>	-5296	-8856	-10281	-19137	-0.443%	-0.670%	-0.714%	3.61
<b>Govern.</b>	21	<b>1989</b>	-5716	-9370	-10824	-20194	-0.478%	-0.709%	-0.751%	3.53
<b>Parlam.</b>	102	<b>1989</b>	420	514	543	1057	0.035%	0.039%	0.038%	2.52
<b>Totale</b>	224	<b>1990</b>	595	-6737	-13667	-20404	0.045%	-0.468%	-0.901%	-34.29
<b>Govern.</b>	23	<b>1990</b>	42.5	70	70	140	0.003%	0.005%	0.005%	3.29
<b>Parlam.</b>	201	<b>1990</b>	552.5	-6807	-13737	-20544	0.042%	-0.472%	-0.905%	-37.18
<b>Totale</b>	250	<b>1991</b>	297.49	-1865	-12066.5	-13931.5	0.021%	-0.123%	-0.772%	-46.83
<b>Govern.</b>	119	<b>1991</b>	167.49	-1912	-12222.5	-14134.5	0.012%	-0.126%	-0.782%	-84.39
<b>Parlam.</b>	131	<b>1991</b>	130	47	156	203	0.009%	0.003%	0.010%	1.56
<b>Totale</b>	181	<b>1992</b>	-1946.7	-7840.7	-1585.68	-9426.36	-0.128%	-0.502%	-0.096%	4.84
<b>Govern.</b>	65	<b>1992</b>	-5397	-8634	-2979	-11613	-0.356%	-0.552%	-0.180%	2.15
<b>Parlam.</b>	116	<b>1992</b>	3450.3	793.32	1393.32	2186.64	0.227%	0.051%	0.084%	0.63
<b>Totale</b>	129	<b>1993</b>	-1841.8	-914.75	-804.75	-1719.5	-0.118%	-0.055%	-0.045%	0.93
<b>Govern.</b>	36	<b>1993</b>	-1588.3	-1051.3	-1031.25	-2082.5	-0.102%	-0.064%	-0.058%	1.31
<b>Parlam.</b>	93	<b>1993</b>	-253.5	136.5	226.5	363	-0.016%	0.008%	0.013%	-1.43
<b>Totale</b>	149	<b>1994</b>	-5965.9	-4504.7	-4963.65	-9468.3	-0.361%	-0.252%	-0.261%	1.59
<b>Govern.</b>	50	<b>1994</b>	-6246.8	-4916.4	-5395.4	-10311.8	-0.378%	-0.275%	-0.284%	1.65
<b>Parlam.</b>	99	<b>1994</b>	280.85	411.75	431.75	843.5	0.017%	0.023%	0.023%	3.00
<b>Totale</b>	212	<b>1995</b>	-241.8	-639.8	-403.8	-1043.6	-0.014%	-0.034%	-0.020%	4.32
<b>Govern.</b>	95	<b>1995</b>	197	-381	-88	-469	0.011%	-0.020%	-0.004%	-2.38
<b>Parlam.</b>	117	<b>1995</b>	-438.8	-258.8	-315.8	-574.6	-0.025%	-0.014%	-0.016%	1.31
<b>Totale</b>	223	<b>1996</b>	-4458.2	-3283.9	-3193.93	-6477.86	-0.234%	-0.165%	-0.154%	1.45
<b>Govern.</b>	54	<b>1996</b>	-4994.6	-3400.5	-3411	-6811.5	-0.263%	-0.171%	-0.164%	1.36
<b>Parlam.</b>	169	<b>1996</b>	536.37	116.57	217.07	333.64	0.028%	0.006%	0.010%	0.62
<b>Totale</b>	175	<b>1997</b>	-4455.6	-3169.4	-2923	-6092.38	-0.224%	-0.153%	-0.136%	1.37
<b>Govern.</b>	27	<b>1997</b>	-4357.8	-3141.6	-2895.58	-6037.16	-0.219%	-0.151%	-0.135%	1.39
<b>Parlam.</b>	148	<b>1997</b>	-97.8	-27.8	-27.42	-55.22	-0.005%	-0.001%	-0.001%	0.56
<b>Totale</b>	280	<b>1998</b>	1029.6	399.9	-326.3	73.6	0.050%	0.019%	-0.014%	0.07
<b>Govern.</b>	138	<b>1998</b>	1309.1	1005.4	231.2	1236.6	0.063%	0.047%	0.010%	0.94
<b>Parlam.</b>	142	<b>1998</b>	-279.5	-605.5	-557.5	-1163	-0.013%	-0.028%	-0.025%	4.16
<b>Totale</b>	173	<b>1999</b>	-4064.2	-1854	-748.813	-2602.78	-0.189%	-0.082%	-0.032%	0.64
<b>Govern.</b>	66	<b>1999</b>	-593.75	-639.5	248.1	-391.4	-0.028%	-0.028%	0.011%	0.66
<b>Parlam.</b>	107	<b>1999</b>	-3470.4	-1214.5	-996.913	-2211.38	-0.162%	-0.054%	-0.042%	0.64
<b>Totale</b>	438	<b>2000</b>	-1616.1	-1317.1	-146.05	-1463.1	-0.072%	-0.056%	-0.006%	0.91
<b>Govern.</b>	128	<b>2000</b>	-1680.1	-1426.6	-2191.55	-3618.1	-0.074%	-0.061%	-0.091%	2.15
<b>Parlam.</b>	310	<b>2000</b>	64	109.5	2045.5	2155	0.003%	0.005%	0.085%	33.67
<b>Totale</b>	1201	<b>2001</b>	-2140.5	-3393.5	-3429.95	-6823.49	-0.091%	-0.140%	-0.137%	3.19
<b>Govern.</b>	347	<b>2001</b>	-1994.9	-2737.1	-2668.07	-5405.14	-0.085%	-0.113%	-0.106%	2.71
<b>Parlam.</b>	854	<b>2001</b>	-145.68	-656.47	-761.88	-1418.35	-0.006%	-0.027%	-0.030%	9.74
<b>Totale</b>	563	<b>2002</b>	1240.1	142.41	-34.2257	108.1867	0.051%	0.006%	-0.001%	0.09
<b>Govern.</b>	165	<b>2002</b>	503.28	260.38	79.5785	339.9621	0.021%	0.010%	0.003%	0.68
<b>Parlam.</b>	398	<b>2002</b>	736.85	-117.97	-113.804	-231.775	0.030%	-0.005%	-0.004%	-0.31

**Tabella 3. Impatti finanziari degli emendamenti (in livelli ed in termini di PIL) nel periodo 1988-2002 distinguendo per ramo di approvazione**

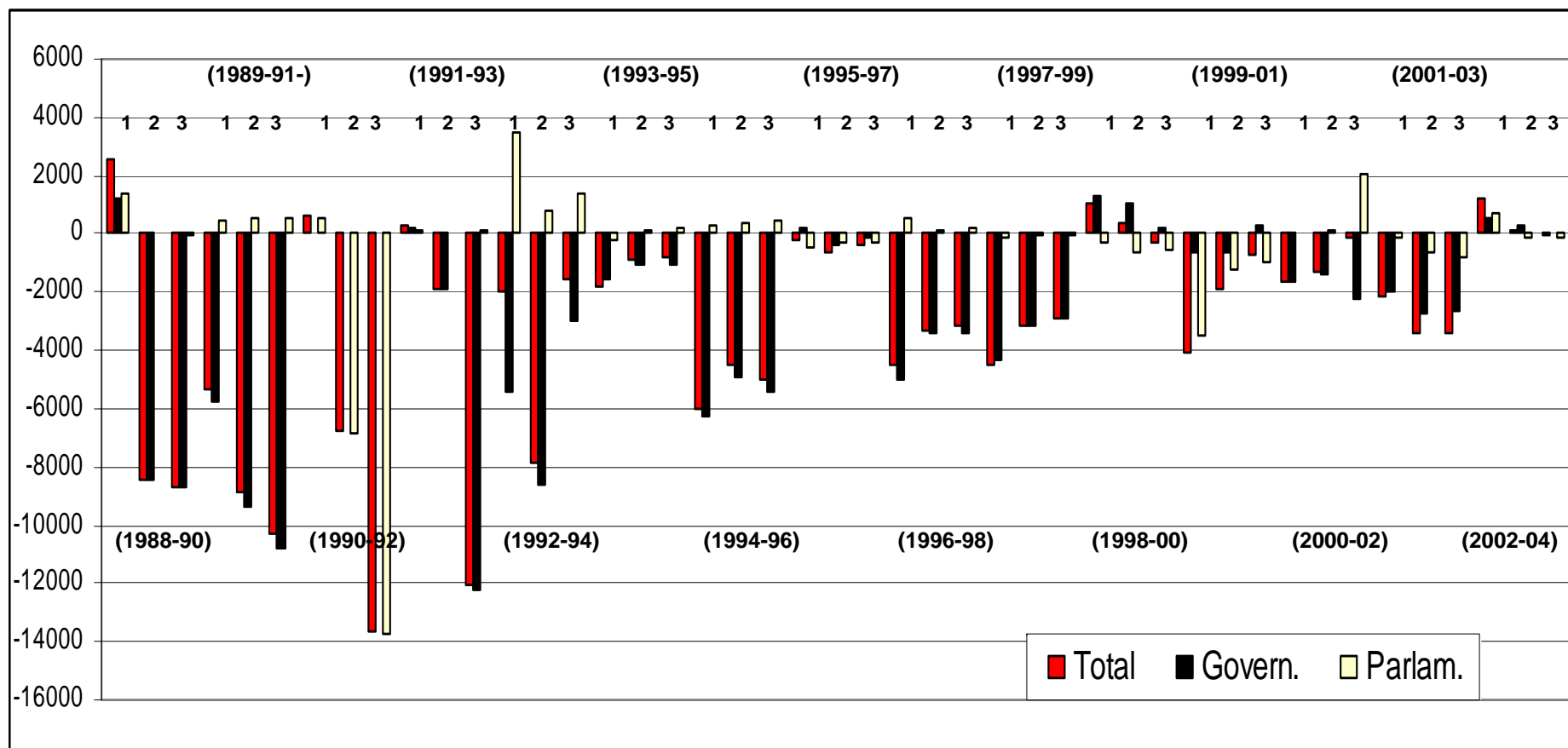
Ramo del Parlamento	Numero di emendamenti approvati	Anno al quale la legge finanziaria è riferita	1° anno: effetto atteso	2° anno: effetto atteso	3° anno: effetto atteso	IM_FUT 2° + 3° anno	1° anno: effetto atteso (percentuale del PIL)	2° anno: effetto atteso (percentuale del PIL)	3° anno: effetto atteso (percentuale del PIL)	FUTURO CORRENTE
			(100000000 di Lire)							
<b>Totale</b>	<b>564</b>	<b>1988</b>	2565.2	-8409	-8699	-17108	0.235%	-0.703%	-0.659%	-6.669
<b>Senato</b>	<b>281</b>	<b>1988</b>	971.6	-8059	-8273	-16332	0.089%	-0.673%	-0.626%	-16.809
<b>Camera</b>	<b>283</b>	<b>1988</b>	1593.6	-350.2	-426.2	-776.32	0.146%	-0.029%	-0.032%	-0.487
<b>Totale</b>	<b>123</b>	<b>1989</b>	-5296	-8856	-10281	-19137	-0.443%	-0.670%	-0.714%	3.613
<b>Senato</b>	<b>0</b>	<b>1989</b>	0	0	0	0	0.000%	0.000%	0.000%	
<b>Camera</b>	<b>123</b>	<b>1989</b>	-5296	-8856	-10281	-19137	-0.443%	-0.670%	-0.714%	3.613
<b>Totale</b>	<b>224</b>	<b>1990</b>	595	-6737	-13667	-20404	0.045%	-0.468%	-0.901%	-34.292
<b>Senato</b>	<b>118</b>	<b>1990</b>	546	-6785	-13715	-20500	0.041%	-0.471%	-0.904%	-37.546
<b>Camera</b>	<b>106</b>	<b>1990</b>	49	48	48	96	0.004%	0.003%	0.003%	1.959
<b>Totale</b>	<b>250</b>	<b>1991</b>	297.49	-1865	-12066	-13931	0.021%	-0.123%	-0.772%	-46.830
<b>Senato</b>	<b>59</b>	<b>1991</b>	0	0	0	0	0.000%	0.000%	0.000%	
<b>Camera</b>	<b>191</b>	<b>1991</b>	297.49	-1865	-12066	-13931	0.021%	-0.123%	-0.772%	-46.830
<b>Totale</b>	<b>181</b>	<b>1992</b>	-1946.7	-7841	-1586	-9426.4	-0.128%	-0.502%	-0.096%	4.842
<b>Senato</b>	<b>123</b>	<b>1992</b>	-174	-5324	986	-4338	-0.011%	-0.341%	0.060%	24.931
<b>Camera</b>	<b>58</b>	<b>1992</b>	-1772.7	-2517	-2572	-5088.4	-0.117%	-0.161%	-0.156%	2.870
<b>Totale</b>	<b>129</b>	<b>1993</b>	-1841.8	-914.8	-804.8	-1719.5	-0.118%	-0.055%	-0.045%	0.934
<b>Senato</b>	<b>32</b>	<b>1993</b>	-765	-1080	-1045	-2125	-0.049%	-0.065%	-0.058%	2.778
<b>Camera</b>	<b>97</b>	<b>1993</b>	-1076.8	165.25	240.25	405.5	-0.069%	0.010%	0.013%	-0.377
<b>Totale</b>	<b>149</b>	<b>1994</b>	-5965.9	-4505	-4964	-9468.3	-0.361%	-0.252%	-0.261%	1.587
<b>Senato</b>	<b>76</b>	<b>1994</b>	-6643.2	-6048	-6038	-12087	-0.402%	-0.338%	-0.317%	1.819
<b>Camera</b>	<b>73</b>	<b>1994</b>	677.25	1543.8	1074.8	2618.5	0.041%	0.086%	0.056%	3.866
<b>Totale</b>	<b>212</b>	<b>1995</b>	-241.8	-639.8	-403.8	-1043.6	-0.014%	-0.034%	-0.020%	4.316
<b>Senato</b>	<b>81</b>	<b>1995</b>	-28	-28	-28	-56	-0.002%	-0.001%	-0.001%	2.000
<b>Camera</b>	<b>131</b>	<b>1995</b>	-213.8	-611.8	-375.8	-987.6	-0.012%	-0.032%	-0.019%	4.619
<b>Totale</b>	<b>223</b>	<b>1996</b>	-4458.2	-3284	-3194	-6477.9	-0.234%	-0.165%	-0.154%	1.453
<b>Senato</b>	<b>152</b>	<b>1996</b>	-5012.7	-3252	-3252	-6504.4	-0.264%	-0.164%	-0.157%	1.298
<b>Camera</b>	<b>71</b>	<b>1996</b>	554.5	-31.5	58	26.5	0.029%	-0.002%	0.003%	0.048
<b>Totale</b>	<b>175</b>	<b>1997</b>	-4455.6	-3169	-2923	-6092.4	-0.224%	-0.153%	-0.136%	1.367
<b>Senato</b>	<b>43</b>	<b>1997</b>	143.22	123.42	123.42	246.84	0.007%	0.006%	0.006%	1.724
<b>Camera</b>	<b>132</b>	<b>1997</b>	-4598.8	-3293	-3046	-6339.2	-0.231%	-0.158%	-0.142%	1.378
<b>Totale</b>	<b>280</b>	<b>1998</b>	1029.6	399.9	-326.3	73.6	0.050%	0.019%	-0.014%	0.071
<b>Senato</b>	<b>122</b>	<b>1998</b>	997.8	878.5	1627	2505.5	0.048%	0.041%	0.072%	2.511
<b>Camera</b>	<b>158</b>	<b>1998</b>	31.8	-478.6	-1953	-2431.9	0.002%	-0.022%	-0.087%	-76.475
<b>Totale</b>	<b>173</b>	<b>1999</b>	-4064.2	-1854	-748.8	-2602.8	-0.189%	-0.082%	-0.032%	0.640
<b>Senato</b>	<b>32</b>	<b>1999</b>	0	0	0	0	0.000%	0.000%	0.000%	
<b>Camera</b>	<b>141</b>	<b>1999</b>	-4064.2	-1854	-748.8	-2602.8	-0.189%	-0.082%	-0.032%	0.640
<b>Totale</b>	<b>438</b>	<b>2000</b>	-1616.1	-1317	-146.1	-1463.1	-0.072%	-0.056%	-0.006%	0.905
<b>Senato</b>	<b>162</b>	<b>2000</b>	0	117	-103.5	13.5	0.000%	0.005%	-0.004%	
<b>Camera</b>	<b>276</b>	<b>2000</b>	-1616.1	-1434	-42.55	-1476.6	-0.072%	-0.061%	-0.002%	0.914
<b>Totale</b>	<b>1201</b>	<b>2001</b>	-2140.5	-3394	-3430	-6823.5	-0.091%	-0.140%	-0.137%	3.188
<b>Senato</b>	<b>605</b>	<b>2001</b>	-1714.5	-2442	-2413	-4855.2	-0.073%	-0.101%	-0.096%	2.832
<b>Camera</b>	<b>596</b>	<b>2001</b>	-426.08	-951.2	-1017	-1968.3	-0.018%	-0.039%	-0.041%	4.619
<b>Totale</b>	<b>563</b>	<b>2002</b>	1240.13	142.41	-34.23	108.187	0.051%	0.006%	-0.001%	0.087
<b>Senato</b>	<b>202</b>	<b>2002</b>	-299.16	-299.9	-438.6	-738.51	-0.012%	-0.012%	-0.017%	2.469
<b>Camera</b>	<b>361</b>	<b>2002</b>	1539.29	442.33	404.37	846.697	0.064%	0.018%	0.015%	0.550

La figura 1 seguente mostra infatti gli effetti degli emendamenti - per i 3 anni di ciascuna Legge Finanziaria - sul periodo considerato distinguendo per proponente istituzionale. Il segno negativo (positivo) indica che gli emendamenti ridussero (aumentarono) il deficit. Emerge un impatto positivo modesto degli emendamenti approvati dal parlamento sull'entità del deficit. E solo pochi anni questo impatto eccede quello - generalmente modesto - degli emendamenti proposti dal governo. Questi risultati emergono sia per il periodo 1988-1994, sotto il sistema elettorale e proporzionale, sia per il periodo maggioritario.<sup>8</sup> Sostengono la tesi che il potere emendativo del parlamento sia stato controllato con successo dal governo in un gioco in cui il governo fa "l'ultima offerta" (Heller, 1999 e 2000; Fedeli e Forte, 2005). Comunque, un'altra spiegazione potrebbe essere trovata nella barriera insorta dal 1988 coll'approvazione iniziale del primo articolo della legge finanziaria che definisce l'ammontare di massimo di deficit permesso per l'anno vincolante. Una volta approvato l'articolo 1 della legge finanziaria tutti gli emendamenti che aumentano questo deficit sono preclusi a meno che l'articolo venga cambiato. E' questo il vincolo che ha dato luogo all'uso di posticipare l'impatto fiscale (soprattutto se negativo) degli emendamenti agli anni successivi al primo per cui la legge finanziaria e' meno vincolante e l'ammontare del deficit globale è solamente una statistica indicativa. La figura 1 mostra una tendenza pronunziata del governo a spostare agli anni seguenti l'impatto finanziario (quando negativo) sul bilancio. Per quanto la stessa attitudine emerga anche per il parlamento, cio' può forse essere spiegato dal fatto che il governo cerca di resistere fermamente a qualsiasi richiesta del parlamento per l'anno vincolante, ma può essere più conciliante se gli effetti finanziari della proposta parlamentare sono posticipati al futuro.

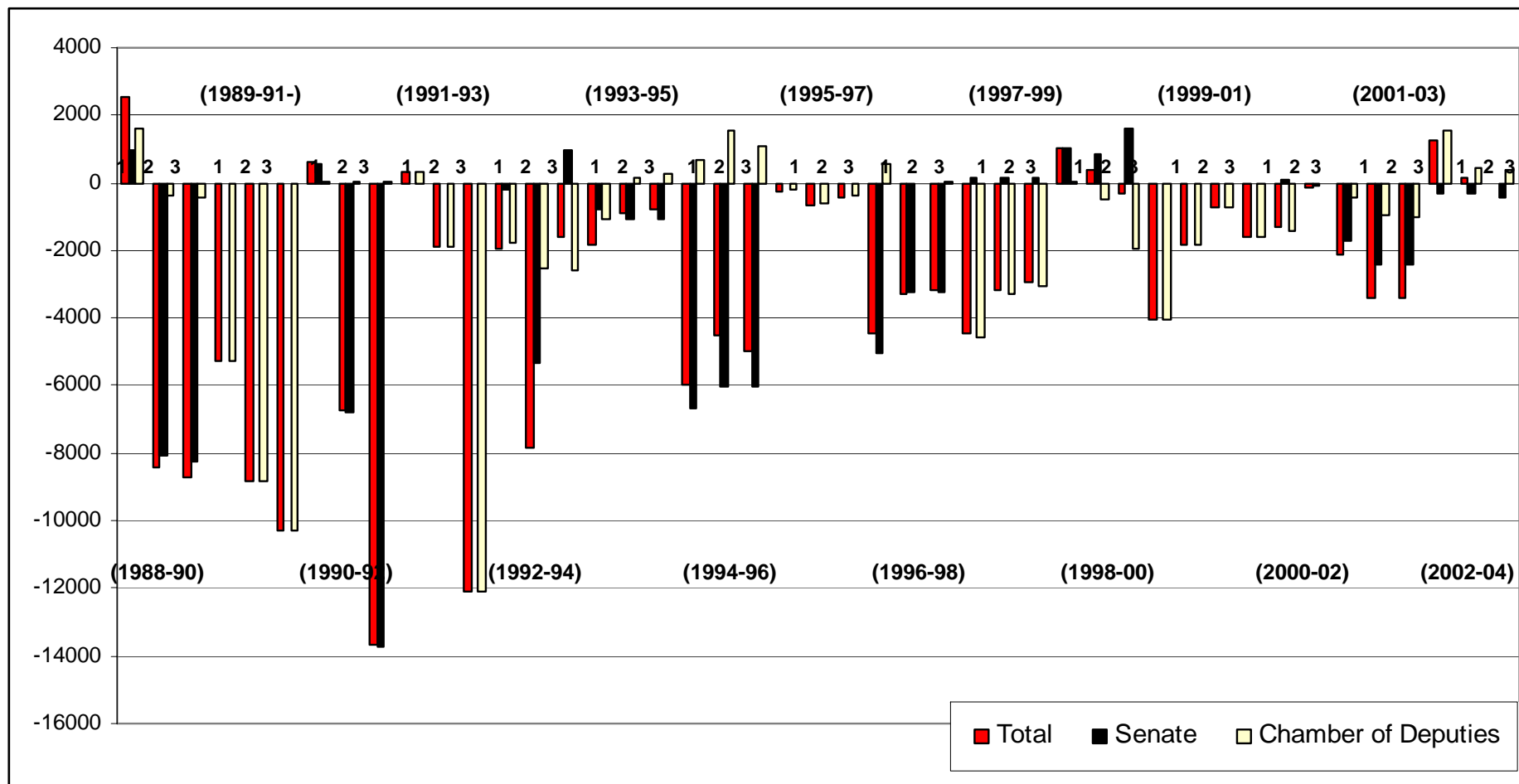
---

<sup>8</sup> Le figure mostrano che c'è solamente un anno nel quale il potere emendativo ha aumentato il deficit del primo anno della legge finanziaria in modorilevante. Riguarda la legge finanziaria per 1988. Tuttavia, il parlamento discusse questa legge alla fine di 1987 e, anche se la discussione finì nel 1988, il DPEF non era ancora stato introdotto e il voto segreto esisteva ancora. A parte questo caso, in generale, il potere emendativo durante il periodo proporzionale (1988-1994), migliorò l'equilibrio della legge finanziaria.

**Figura 1. Distribuzione temporale (sul triennio di competenza di ciascuna legge finanziaria considerata - dal 1988 al 2002 -) dell'impatto finanziario degli emendamenti distinti per proponenti istituzionali (cifre in miliardi di lire)**



**Figura 2. Distribuzione temporale (sul triennio di competenza di ciascuna legge finanziaria considerata - dal 1988 al 2002 -) dell'impatto finanziario degli emendamenti distinti per ramo di approvazione (cifre in miliardi di lire)**



Nel periodo considerato il potere emendativo è usato principalmente migliorare l'equilibrio di bilancio del primo anno a volte a spese dei bilanci degli anni seguenti per cui l'impegno è meno vincolante. Inoltre è chiaro (cf. tabella 1) che, a parte il segno, tale impatto non è stato mai in grado di influenzare in modo sostanziale l'entità del deficit e del debito. Su questa base, sembra interessante esplorare il ruolo degli emendamenti per la politica fiscale italiana del periodo considerato alla luce delle riforme istituzionali e delle variabili economiche e fiscali.

A tal fine analizziamo il comportamento di due variabili qualitative che indicano se gli effetti degli emendamenti approvati sono per l'anno vincolante della legge finanziaria o per il futuro. Costruiamo 2 variabili  $D_{IM1}$ ,  $D_{IMFUT}$  che assumono un valore uguale a 1 quando il tipo di emendamenti comporta un peggioramento del bilancio, aumentando spese o riducendo le entrate, e valore pari a 0 quando l'emendamento non ha impatto finanziario o migliora il bilancio, rispettivamente, nel primo anno vincolante e nel biennio futuro. Ci proponiamo di verificare se le decisioni che influiscono sull'equilibrio nell'anno vincolante o nel futuro sono prese congiuntamente o separatamente e come e se dipendono da: (i) leggi elettorali (distinguiamo il periodo proporzionale dal periodo maggioritario); (ii) proponenti istituzionali (governo e parlamento); (iii) il ramo del parlamento (senato e camera di deputati); (iv) luogo in ciascun ramo (commissione bilancio o assemblea); (v) gli effetti finanziari nel primo anno della legge finanziaria, quelli nel futuro e gli effetti complessivi; (vi) gli shock istituzionali determinati dalle nuove politiche e imposte dalle regole fiscali di Maastricht, quelli dovuti all'influenza delle elezioni politiche generali; (vii) l'impatto nel sistema economico catturato dal tasso di crescita del PIL, ma anche dai rapporti debito/PIL e deficit/PIL.

La classe di modelli binari si adatta allo studio dei casi in cui le variabili dipendenti assumono solamente due valori. Noi esaminiamo la probabilità che il miglioramento sull'equilibrio sia sul primo anno e/o in futuro, con i modelli alternativi dipendenti da specificazioni diverse delle variabili descritte nel Riquadro 1 che catturano le caratteristiche menzionate (a volte in competizione tra loro).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> I risultati delle stime ottenute da specificazioni diverse sono disponibili su richiesta.

### Riquadro 1

**D\_GOV** è una variabile che assume valore 1 se il governo è il proponente dell'emendamento approvato e 0 se il proponente è il parlamento.<sup>10</sup>

**D\_SIST\_ELE**, per ogni emendamento alla legge finanziaria assume valore di 1 se l'emendamento è approvato sotto il sistema proporzionale e valore uguale a 0 se l'emendamento è approvato sotto il sistema maggioritario.

**D\_ASSEM** indica se l'emendamento considerato è approvato in assemblea o nella commissione bilancio.<sup>11</sup>

**D\_BRANCH** assume valore 1 se l'emendamento è approvato in senato e 0 se l'approvazione è alla camera di deputati. Come menzionato, questa distinzione è interessante per due ragioni. La prima è riferita ai sistemi elettorali e diversi della camera di deputati e del senato. Il secondo è riferito ai diversi regolamenti di camera e senato soprattutto nel periodo 1989-1998.

**P\_SHARE** indica l'azione del parlamento sul totale di emendamenti approvati per la legge finanziaria di ciascun anno, indipendentemente dal fatto che influenzi il primo o i due anni seguenti del triennio. Questa variabile è usata per catturare il fatto che una forte attività emendativa del parlamento può essere considerata come elemento di disturbo per la politica di bilancio del governo.

Le variabili **SHARE\_IM1**, **SHARE\_IM2** e **SHARE\_IM3** indicano al rapporto tra il 1, il 2 e il 3 impatto finanziario di anno di ogni emendamento sull'impatto totale dell'anno corrispondente. Inoltre, le variabili: **IM1**, **IM2**, **IM3**, **IM\_FUT** e **IM\_TOT** rappresentano, rispettivamente, gli effetti finanziari sul primo, secondo, terzo anno, gli ultimi due anni insieme, e l'impatto complessivo sul triennio. Queste variabili dovrebbero aiutare a spiegare la strategia finanziaria temporale del governo nel migliorare o peggiorare l'equilibrio di bilancio. Tali variabili sono anche state considerate in rapporto al PIL degli anni corrispondenti.

Per gli effetti degli emendamenti sul sistema economico, noi consideriamo anche il **PIL**, rispettivamente del 1, 2 e 3 anno ai quali è riferita la Legge Finanziaria così come l'impatto della percentuale della crescita di PIL tra il primo ed il secondo anno della legge finanziaria in discussione e tra il secondo ed il terzo anno. Inoltre noi consideriamo le eventuali relazioni con **Deficit/PIL** e **Debito/PIL** sia per il settore statale che per la pubblica amministrazione.

La variabile **D\_STAB\_GROWTH** assume valore uguale a 0 per le leggi finanziarie approvate fino al 1997 e valore di 1 dalla leggi finanziarie approvate dal 1998 e utilizzata per catturare i vincoli dovuti al Trattato di Maastricht in seguito all'introduzione del Patto di Stabilità e Crescita. Il 1998 è anche il primo anno di entrata in vigore delle riforme del bilancio del 1997 che vincolano l'Italia alle nuove regole fiscali e valutarie europee.

Un ulteriore effetto di tali riforme, esaminato anche colla variabile **D\_1999**, si è avuto colla legge n.208 del 1999, che presenta innovazioni nella struttura del collegato alla legge finanziaria anche connesse a una nuova scansione temporale della sessione di bilancio. Questa variabile dovrebbe catturare anche il cambiamento della legge finanziaria, il cui contenuto è stato allargato, alle disposizioni presentate nel collegato di sessione eliminato dalla riforma.<sup>12</sup>

Infine, la variabile **D\_ELEZIONI**, che assume valore 1 per gli anni di elezioni politiche generali (i.e., 1992, 1994 1996 e 2001) e 0 altrimenti, serve a distinguere le Leggi Finanziarie che hanno riguardato un anno di elezioni politiche generali.

I risultati delle stime per il periodo 1988-2002 sono riportati nella tabella 4.

<sup>10</sup> In Fedeli e Forte (2005), tale variabile è presa come proxy della probabilità che i governi stanno usando il potere emendativo per controllare il successo delle discussioni di bilancio facendo il "l'ultima offerta" al parlamento.

<sup>11</sup> E' stato osservato che molti degli emendamenti approvati per leggi ordinarie servono agli scopi del governo. Predieri (1975) rileva che spesso il governo contratta con il parlamento in molte aree ma non concede nulla quando è interessato a particolari politiche. Su questa base, Heller (2000) osserva che c'è un più elevato tasso di successo per gli emendamenti presentati in commissione che non in assemblea, suggerendo un equo ammontare di concessioni tra governo e opposizione coerente con la nozione comunemente accettata che le prese di posizione di parte diminuiscono quando la trattativa è condotta fuori dallo sguardo dell'opinione pubblica. In altri termini gli emendamenti discussi in commissione rappresentano un più sincero sforzo di migliorare la legislazione che non quelli discussi nelle situazioni conflittuali dell'assemblea. (Heller, 2000)

<sup>12</sup> Sulla base delle innovazioni della legge n. 208 di 1999, per le commissioni bilancio di ambo i rami del parlamento vengono individuati i criteri di ammissibilità a integrazione di quelli esistenti per l'esame preliminare della proposta dell'esecutivo. I criteri di ammissibilità, specificati in modo analogo nei due rami del parlamento, per quanto con differenze procedurali, hanno dichiarato inammissibile centinaia di emendamenti già dalla sessione di bilancio per il 2000. (Degni e Salvemini, 2000)

**Tabella 4. Risultati delle stime**

<b>Seemingly unrelated bivariate probit (robust)</b>			
<b>Numero di osservazioni =4858</b>			
pseudo-Log likelihood	Wald = -4600.95	chi2(12)	=423.99
	<b>Coef.</b>	<b>Std.Err.</b>	<b>z</b>
<b>dummy_im1</b>			
d_branch	-0.18414	0.040073	-4.6
d_gov	-0.10932	0.042642	-2.56
d_stab_growth	-0.36046	0.095101	-3.79
Tasso di cresc. PIL(23)	-3.42882	1.228892	-2.79
Deficit/PIL(t-1)	0.063763	0.013524	4.71
Debito/PIL(t-1)	0.01077	0.003105	3.47
Costante	-1.70555	0.460821	-3.7
<b>dummy_im_fut</b>			
d_branch	-0.13127	0.041173	-3.19
d_gov	-0.0984	0.044083	-2.23
d_sist_ele	0.243473	0.110162	2.21
d_stab_growth	-0.46713	0.06382	-7.32
Tasso di cresc. PIL(23)	-5.45304	1.227277	-4.44
Debito/PIL(t-1)	-0.00788	0.003898	-2.02
Costante	0.596753	0.493917	1.21
<b>athrho</b>	1.042263	0.034866	29.89
<b>rho</b>	0.77878	0.01372	
Wald test of rho=0	: chi2(1) 893.6	Prob>	chi2=0

Dalla stima emerge che la decisione congiunta di modificare tramite emendamenti la legge finanziaria nel primo anno “vincolante” o in un anno futuro formalmente “non vincolante” è influenzata da variabili istituzionali ed economiche. Queste ultime, in particolare il segno del tasso di crescita del PIL previsto tra il secondo e terzo anno su cui ha effetto la finanziaria<sup>13</sup>, negativo in entrambe le equazioni, e i rapporti debito/PIL e deficit/Pil<sup>14</sup> dell’anno precedente – positivi quando il peggioramento avviene nel primo anno e negativi per peggioramenti negli anni successivi - suggeriscono che il potere emendativo è usato principalmente come un strumento anti-ciclico, nel senso che il peggioramento delle condizioni economiche induce effetti di tipo redistributivo almeno entro i limiti

<sup>13</sup> Qui c’è in realtà il problema dei dati utilizzati che non sono quelli con cui il parlamento prendeva le proprie decisioni, ma gli attuali dati disponibili sul PIL.

<sup>14</sup> Sono stati sottoposti a verifica sia i rapporti (debito/Pil e Deficit/Pil) riferiti al settore statale sia quelli riferiti alla PA. Solo questi ultimi risultano significativi.



stabiliti dai vincoli istituzionali. Il cambiamento di tendenza della politica fiscale italiana emerge infatti col vincolo del patto di Stabilità e crescita che compare con segno negativo in entrambe le equazioni. Tra le norme istituzionali risulta anche evidente una diversa attitudine all'uso degli emendamenti alla camera e al senato. In tal senso possono essere stati determinanti i diversi regolamenti delle due camere. In particolare, le norme diverse del senato hanno reso il senato più reticente a cambiamenti dell'equilibrio proposto dal governo rispetto alla camera dei deputati. Il sistema elettorale non risulta significativo sugli effetti finanziari degli emendamenti nel primo anno vincolante mentre emerge l'attitudine, col sistema elettorale proporzionale a fare maggior uso della possibilità di rinviare al futuro variazioni peggiorative degli equilibri di bilancio. Sembrerebbe che la riforma Ciampi, concentrando nel Ministro dell'Economia i poteri del governo, nel dibattito sul bilancio abbia aumentato la autorevolezza del governo stesso, nel controllo del potere emendativo del parlamento, riducendo il bisogno di ricorrere al "contentino" dello spostamento dell'effetto degli emendamenti agli esercizi successivi al primo, per contenere la pressione emendativa del parlamento (la variabile  $d_{gov}$  ha segno negativo in entrambe le equazioni). Meno chiaro è perché con il passaggio al sistema elettorale uninominale parziale tale strumento sia stato meno adoperato dal governo, mentre il suo controllo sul bilancio del primo anno non ha subito variazioni rilevanti, rispetto al precedente periodo elettorale.

### **Sezione III. I flussi carsici di aggravio del debito pubblico**

**1.** Come abbiamo in precedenza notato, il deficit del governo dovrebbe coincidere, almeno nel medio termine, con l'aumento del debito determinato dal medesimo governo. Ma in Italia per quanto riguarda il deficit del governo generale (indebitamento netto), che abbreviamo in  $Ingg$  e il delta del debito del governo generale, che denominiamo  $Ddgg$ , non è così. E i divari dei vari anni, anziché compensarsi fra di loro, si sommano, generando una crescente differenza fra le due cumulate.

Nelle figure 3, 4 e 5 seguenti che confrontano l'indebitamento netto del governo generale con la variazione annuale del debito sia nella definizione UE sia nella definizione Eurostat, in livelli e in rapporto al Pil, emerge una forte differenza fra  $Ingg$  e  $Ddgg$  che tende ad accentuarsi negli anni recenti. Tale differenza ci dà l'entità del deficit fuori bilancio del governo generale (anch'essa indicata nelle stesse figure sia in livelli sia rispetto al Pil) al netto delle entrate fuori bilancio che in parte alimentano le uscite fuori bilancio, riducendo la differenza fra deficit fuori bilancio e deficit del bilancio del governo generale. In linea di principio vi è una differenza fra  $Ingg$  e  $Ddgg$  in quanto il primo è un saldo in termini di contabilità economica fra debiti e crediti, mentre il secondo è un saldo di cassa che si traduce in incremento di debito. In altri termini l'indebitamento netto differisce concettualmente dal fabbisogno. Ma nel medio lungo termine, la media fra i due dati dovrebbero essere identica, in quanto i crediti si traducono in entrate e i debiti in uscite. Se invece i due dati tendono a differire anche nella media, e  $Ddgg$  è mediamente in eccesso a  $Ingg$ , vuol dire che ci sono uscite che non sono registrate nel bilancio del governo generale, anzi che vi è una gestione fuori bilancio, rispetto al governo generale, in cui le uscite superano le entrate. Tralasciando, per un momento tali entrate, che per altro, come vedremo, sono molto rilevanti dal 1994 in poi. Ci concentriamo ora sul deficit fuori bilancio *netto* del governo generale che denominiamo  $Dfbngg$ . Esso è molto

importante, come causa di crescita del debito pubblico per tutti gli anni sino al 1994, anno in cui esso raggiunge un picco, per poi decrescere, ma in misura inadeguata. Osserviamo che, in media il rapporto  $Dfbngg/Pil$  assume un valore positivo piu' elevato di  $Ingg/Pil$  per tutto il periodo sino al 1994. Ma la differenza  $(Dfbngg/Pil - Ingg/Pil)$  e il rapporto  $(Dfbngg/Ingg)$  non sono, comunque, in grado di darci l'effettiva importanza che ha il "deficit fuori bilancio netto del governo generale" nel determinare la crescita del debito pubblico italiano, nel periodo in esame.

Infatti dobbiamo tenere presente che l'indebitamento netto del governo generale, in termini reali è notevolmente minore dell'indebitamento netto in termini reali, ottenuto tenendo conto della riduzione del valore del debito pubblico dipendente dall'inflazione. Per calcolare tale perdita di valore utilizziamo il deflatore del Pil. Facciamo ricorso al deflatore del Pil e non a un indice dei prezzi rilevante per il potere di acquisto, in quanto ci interessa l'effetto dell'indebitamento sul rapporto fra debito e Pil. Su tale base calcoliamo l'ammortamento del debito, ossia la perdita di valore del debito conseguente all'inflazione, dato dal tasso di inflazione basato sul deflatore del Pil monetario moltiplicato per il debito. Togliendo questo ammortamento dall'indebitamento e rapportando al Pil otteniamo l'indebitamento netto del governo generale in termini reali in rapporto al Pil, che possiamo denominare  $Inrgg/Pil$ . Non abbiamo bisogno di togliere tale importo dal deficit fuori bilancio netto, per ottenere quello *in termini reali* in quanto l'effetto dell'inflazione sul debito, che va a diminuzione del deficit vale una sola volta. Dunque  $Dfbnrgg = Dfbngg$ , notiamo (figure 4 e 5) che il rapporto fra  $Dfbn/Inrgg$  è molto maggiore di  $Dfbngg/Ingg$  ed è un valore molto importante, che, nel periodo in esame, tende talvolta a oscillare non lontano dall'unità. Esso ci dà una percezione immediata dell'importanza del deficit *fuori* bilancio in rapporto a quello *del* bilancio, come causa della crescita patologica del debito pubblico italiano nel quindicennio che va dall'inizio degli anni 80 al 1994.

**Figura 3. Differenza in livelli tra il deficit e la variazione annuale del debito delle definizioni UE e EUROSTAT (Miliardi di euro)**

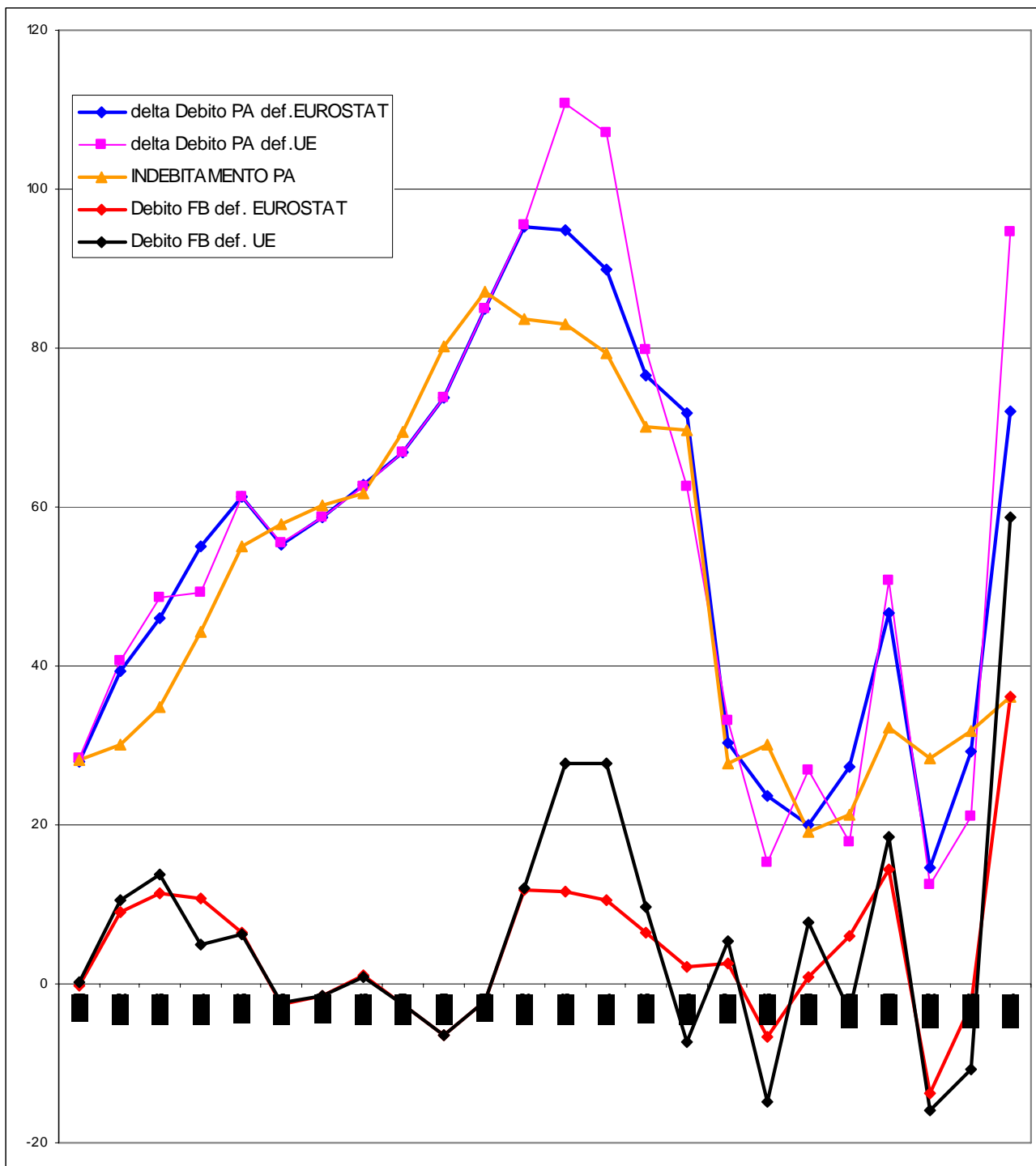
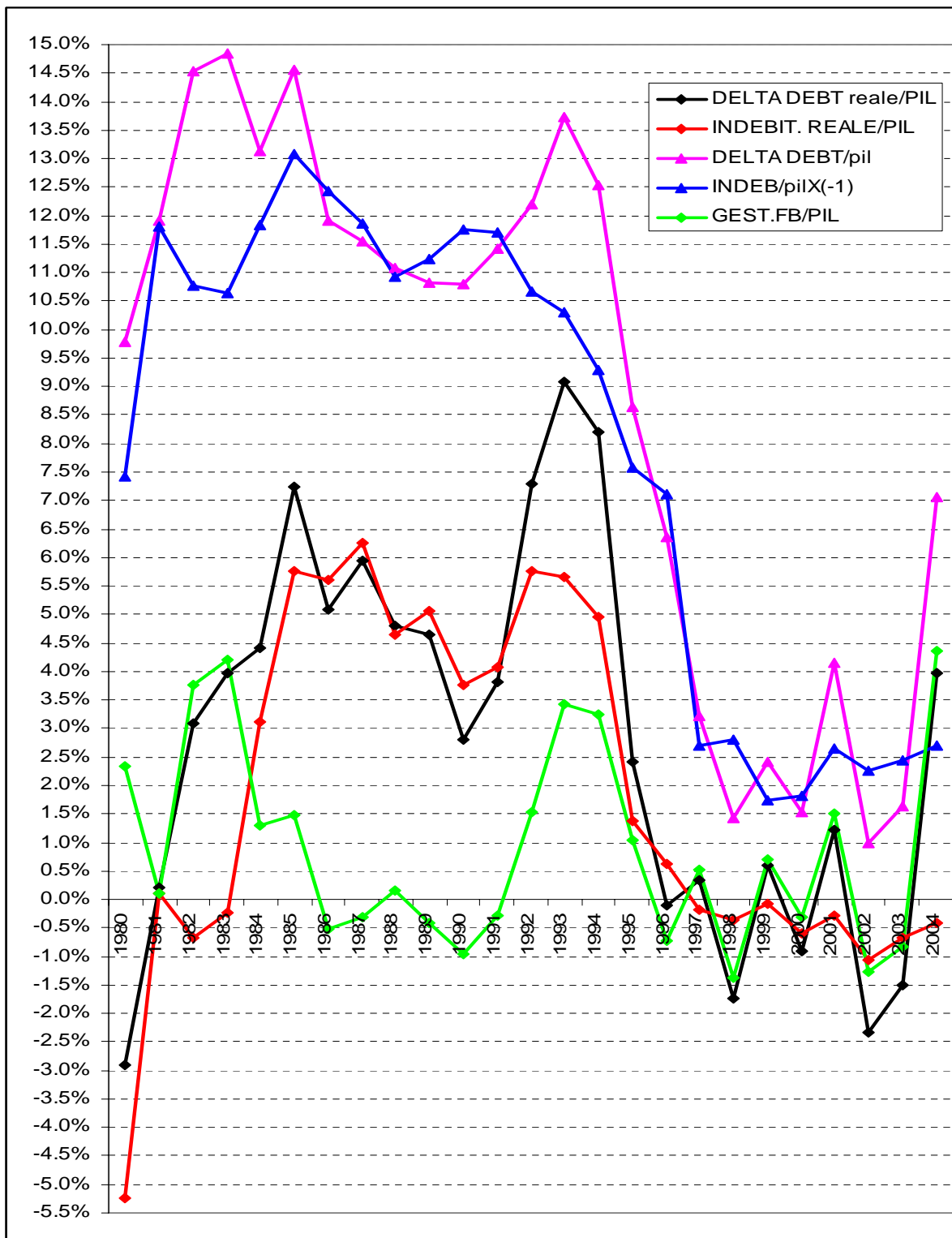
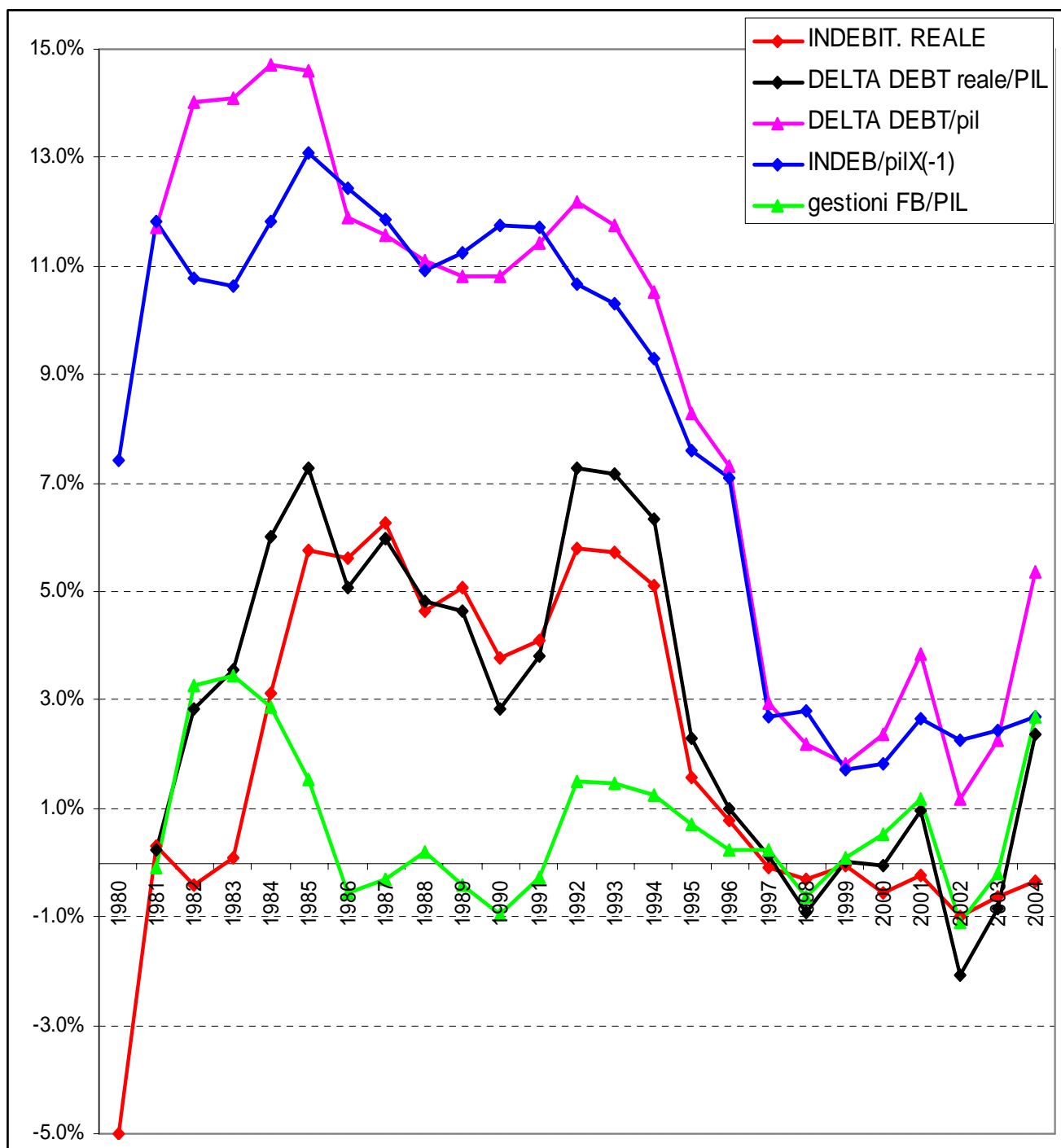


Figura 4. deficit/PIL (monetario e reale <sup>15</sup>) e DELTAdebito/PIL (reale e monetario) definizione UE



<sup>15</sup> Per il calcolo del Pil reale , del deficit reale e del delta del debito reale abbiamo considerato il deflatore del PIL

Figura 5. Deficit/PIL (reale e monetario) e DELTA debito/PIL (reale e monetario) definizione EUROSTAT



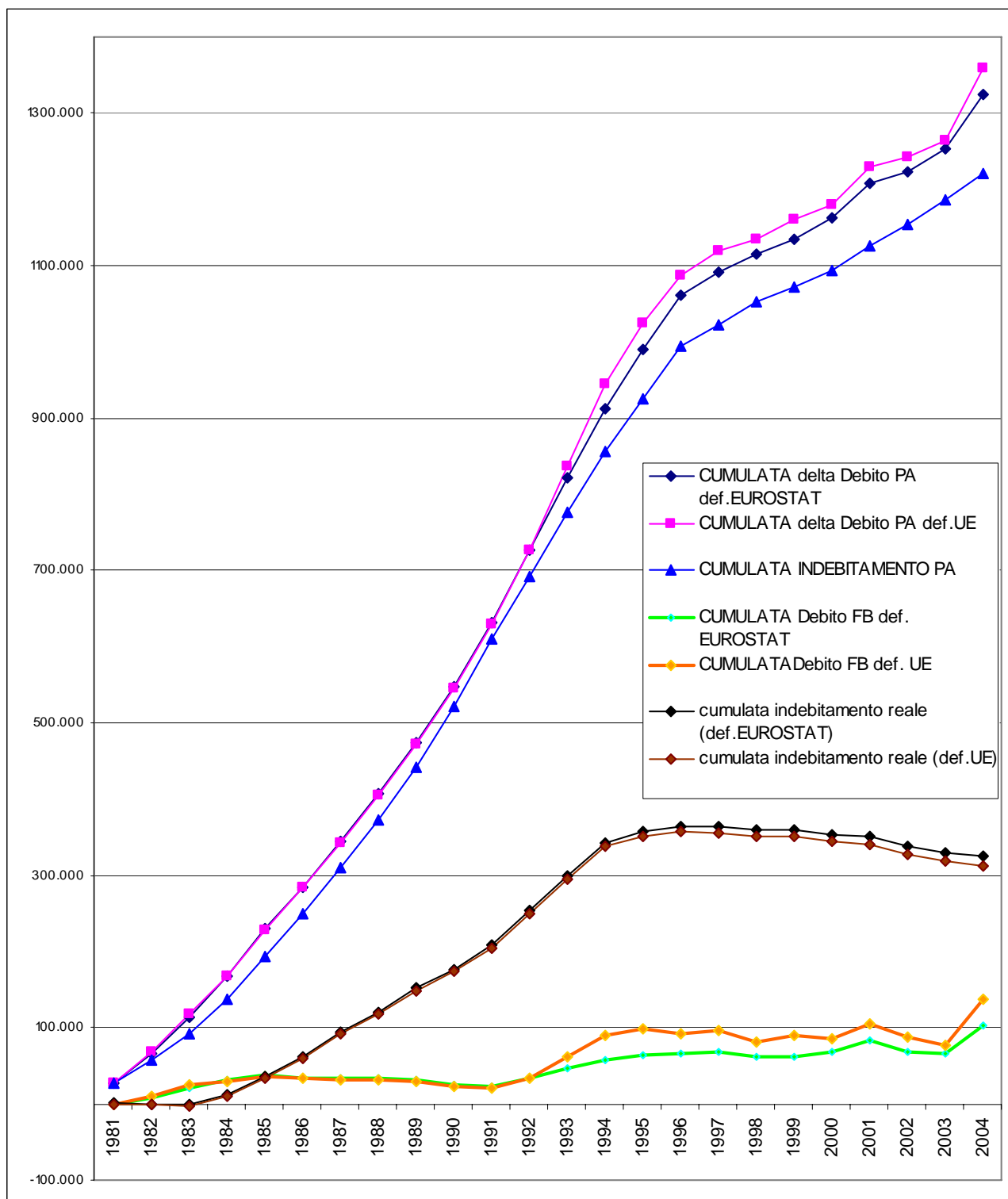
Per avere una idea globale del fenomeno, possiamo considerare le cumulate dell'indebitamento netto in termini nominali e reali e del debito fuori bilancio, tenendo presente che il confronto ha un valore puramente indicativo, in quanto gli addendi dei due totali, che qui consideriamo a partire dal 1981, riguardano anche anni precedenti che possono aver generato differenti flussi di interessi composti. Conviene dunque esaminare questi

dati il più possibile analiticamente (vedi le figure 6 e 7 e Tabelle A3 e A4 in appendice). Nel 1985 la cumulata di Inrgg, fonte Ue era di 33,45 miliardi di euro mentre quella del Dfbngg era, con la stessa fonte, di 35,66 miliardi di euro. Dunque il deficit fuori bilancio cumulato era maggiore di quello effettivo di bilancio, per oltre 2 miliardi di euro. Con i dati Eurostat il divario fra le due cumulate si riduce (37,3 miliardi di euro quella di Dfbngg e 35,82 quella di Inrgg), ma è sempre di 1,5 miliardi di euro. Il debito passa poi da 82% del Pil (del 1985) a 86% del Pil nel 1986. Il fenomeno del deficit fuori bilancio, negli anni successivi, tende a ridursi, probabilmente dapprima per effetto della tesoreria unica e poi della riforma della legge finanziaria del 1988. Ma nel 1993, nel 1994 e nel 1995 il totale cumulato del Dfbngg riprende a crescere. Il passaggio dal sistema elettorale proporzionale al maggioritario non ha alcun effetto di contenimento del fenomeno dei deficit fuori bilancio. Nel 1995, con la fonte UE, il Dfbngg cumulato è 98,5 miliardi di euro contro 351,0 della cumulata di Inrgg, con una percentuale del 28,1%, che è notevole considerando che, oramai il Dgg/Pil ha raggiunto un picco, oltre il quale il suo aumento sarebbe insostenibile e sta emergendo la politica di rientro. Con la fonte Eurostat le due cumulate sono, rispettivamente, 63,7 e 357,3 e a percentuale della prima sulla seconda è il 17,8%: che è pur sempre un dato notevole. Del resto, con la fonte Eurostat il picco della cumulata del Dfbngg non è nel 1995, ma nel 1997, con 68,35 miliardi contro 363,85 pari al 18,8%. E, in ogni caso, nel periodo seguente, nel nuovo regime elettorale, il fenomeno non è scomparso.

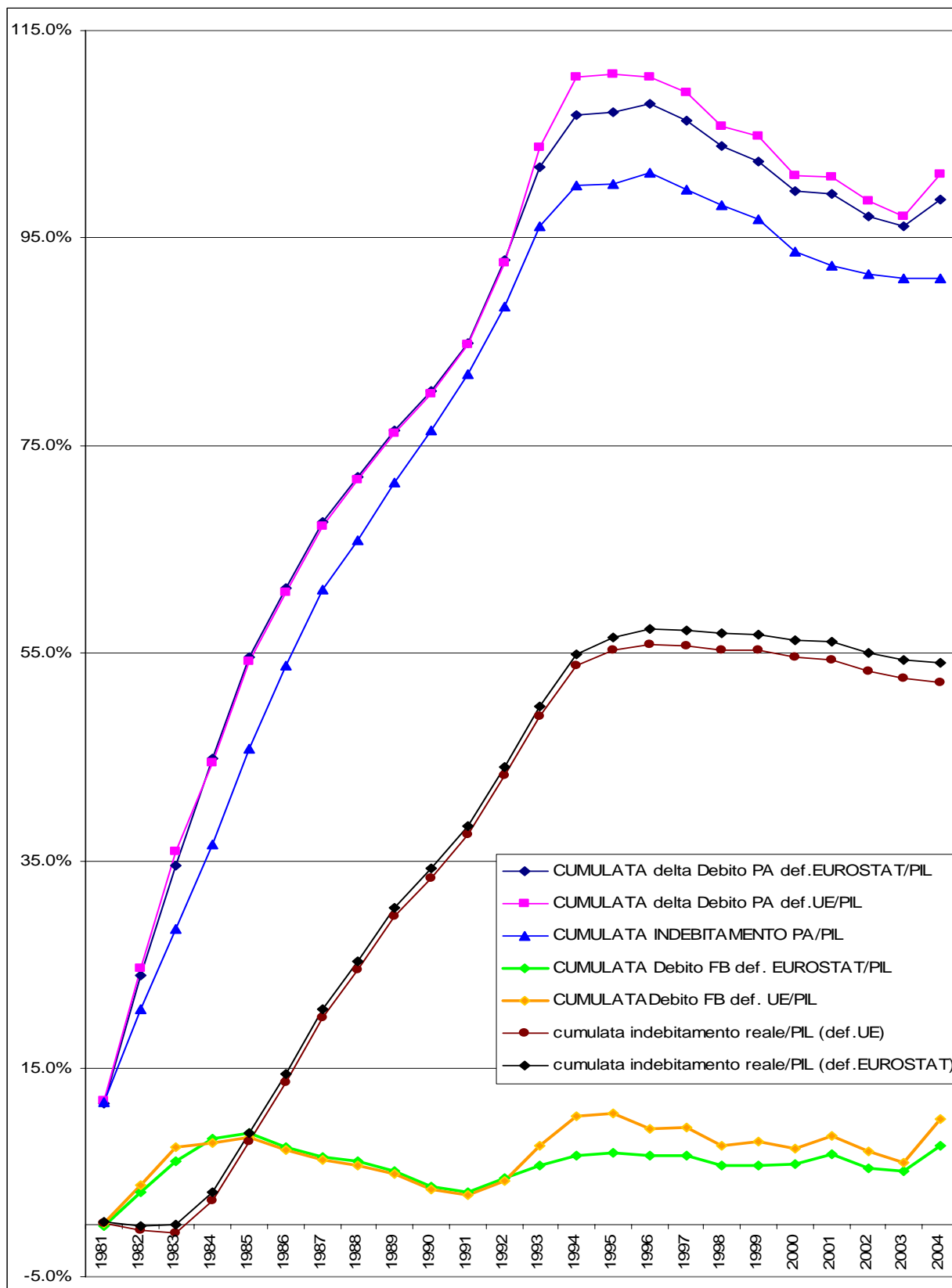
Alla Tesoreria, che gestisce il Dfbngg non è stato tolto il potere che aveva nel sistema parlamentare partitico governato con il sistema elettorale proporzionale. Nel 2001, anno elettorale, con fonte Eurostat la cumulata del Dfbngg risulta di 83,11 miliardi contro 350,78 della cumulata di Inrgg, con una percentuale del 23,7%. Con fonte Ue i due dati sono, rispettivamente, 104,38 e 340,14 pari al 30,6 per cento del Pil. Nel 2004 il rapporto sale ancora, sia con la fonte Eurostat che con quella Ue. Il Dfbngg cumulato infatti, con fonte Eurostat, risulta di 102,81 miliardi di euro contro 325,29 della cumulata di Inrgg, pari al 31,6%. Con la fonte Ue i due dati sono rispettivamente 136,37 e 312,60 con un rapporto del 43,51%, che è enorme. Ma è oramai evidente che l'unica fonte attendibile è quella di Eurostat, che si sforza di ricondurre le due parametri fiscali di Maastricht, l'indebitamento netto del governo generale e il debito del governo generale, il più possibile agli stessi principi di statistica economica.

**2.** Ciò che abbiamo visto è, per il periodo dal 1994, solo la parte più visibile delle gestioni fuori bilancio. Il Dfbngg spiega infatti una parte consistente della crescita del debito pubblico sino a questa data, ma per il periodo successivo concentrarsi su di esso è fuorviante. Ed è fuorviante, pertanto, concentrarsi sul “fabbisogno” della Pubblica Amministrazione, così come usa fare la Banca di Italia e come verrebbe suggerito da alcuni ambienti allo scopo di migliorare la discussione della Legge finanziaria.

**Figura 6. Cumulate in livelli dal 1981 del debito dell'indebitamento reale e monetario e dei debiti fuori bilancio nelle definizioni UE e Eurostat**



**Figura 7. Cumulate rispetto al Pil dal 1981 del debito dell'indebitamento reale e monetario e dei debiti fuori bilancio nelle definizioni UE e Eurostat**





Occorre tenere presente che queste “gestioni fuori bilancio” si giovano, dal 1994, di cospicue entrate date dai proventi delle privatizzazioni. Le entrate delle privatizzazioni nel periodo dal 1994 al 2004 ammontano a 88,67 miliardi di euro affluiti al Fondo ammortamento dei titoli di stato.<sup>16</sup> Si tratta, nell’ultimo decennio, di un valore, in assoluto, molto maggiore di quello di Dfbgg. Quando si considera la mera dinamica Ddgg in confronto a Ingg queste entrate emergono solo parzialmente, per la parte che dà luogo a saldi attivi di Ddgg. Ciò dipende dal fatto che le alienazioni di imprese pubbliche, a differenza che quelle di immobili non fanno parte delle entrate del conto del Governo generale, secondo la definizione di Maastricht. Ad alcuni è sembrato che questa impostazione restrittiva della definizione di Governo generale potesse favorire il rigore finanziario. In realtà ha favorito le gestioni fuori bilancio del governo generale fornendo un cospicuo apporto ai processi di illusione finanziaria che le riguardano. Il termine, che qui usiamo, di “fiume carsico”, per il decennio più recente, trova la sua giustificazione anche in questo fatto. In passato, in luogo di alienazioni, per le imprese pubbliche, abbiamo avuto estesi interventi a loro favore, che hanno alimentato gestioni fuori bilancio, in quanto si è ritenuto che le uscite in questione fossero movimenti di capitali e non spese effettive. Ma in realtà molte di queste spese non trovavano una reale contropartita patrimoniale, servivano a ripianare perdite di capitali. La differenza fra Ddgg e Ingg è più marcata con la definizione di debito pubblico accolta dall’Unione europea, ai fini delle regole di Maastricht, che è anche più restrittiva di quella di Eurostat. Questa annovera gli investimenti patrimoniali che vengono finanziati con fonti che vengono fatte rientrare nel Dgg allo scopo di ridurre il divario fra Ddgg e Ingg, dando, per altro, luogo a nuovi problemi.

Dalla Relazione sulle privatizzazioni del luglio del 2004 abbiamo la scansione temporale degli introiti netti delle privatizzazioni dal 1993 al 2003.<sup>17</sup> Sommando tali introiti al debito (nelle due definizioni) e con lo stesso metodo precedente calcolando la differenza tra la variazione annuale del debito e l’indebitamento otteniamo le gestioni fuori bilancio nelle due definizioni. Gli importi in livelli e rispetto al PIL, nonché le cumulate (in livelli e rispetto al PIL) danno luogo ai risultati delle tabelle 5 e 6 successive. La tabella 6 riporta anche la differenza tra il debito nelle due definizioni, sia in livelli sia rispetto al PIL, e l’ammontare delle cumulate delle gestioni fuori bilancio (nelle due definizioni).

Se per esempio consideriamo **la cumulata dei debiti netti fuori** bilancio del governo generale al 2003 tenendo conto delle entrate delle privatizzazioni, essa è di **83,40 miliardi di euro** con le stime Eurostat e di **94,35 miliardi di euro** con quelle dell’Unione europea, ossia 6,4% oppure 7,25 % del Pil del 2003. Il rapporto Debito/Pil che è alla fine del 2004 pari al 105.08% per eurostat e 106.10% per l’ue, se non ci fosse stato questo elevato

---

<sup>16</sup> Istituito con la legge 27/10/1993 n. 432.

<sup>17</sup> Va osservato che la cifra utilizzata nel nostro calcolo è minore di 88,6 miliardi di euro (cifra complessiva del processo di privatizzazioni italiano al luglio del 2004), poiché ci riferiamo agli introiti netti delle privatizzazioni del Ministero di cui abbiamo la scansione temporale solo dal 1993 al 2003 che ammontano a 82,938 miliardi di euro (La Relazione sulle privatizzazioni, 2004, p.28).

debito fuori bilancio sarebbe pari a 98.68% oppure a 98.85%. Non si tratta di poca cosa. La posizione dell'Italia, nella graduatoria dell'indebitamento europeo risulterebbe nettamente migliorata.

**Tabella 5. Valori in livelli e rispetto al PIL delle gestioni fuori bilancio ottenute considerando gli introiti netti delle privatizzazioni**

	Introiti netti privatizzazioni del ministero (miliardi di euro)	FB DEF. UE CON PRIVATIZZAZIONI	FB DEF. UE CON PRIVATIZZAZIONI (%PIL)	FB DEF. EUROSTAT CON PRIVATIZZAZIONI	FB DEF. EUROSTAT CON PRIVATIZZAZIONI (%PIL)
1981		0.26	0.11%	-0.20	-0.09%
1982		10.54	3.76%	9.10	3.25%
1983		13.75	4.20%	11.30	3.46%
1984		4.87	1.30%	10.80	2.87%
1985		6.23	1.48%	6.40	1.52%
1986		-2.42	-0.52%	-2.60	-0.55%
1987		-1.61	-0.32%	-1.50	-0.29%
1988		0.95	0.17%	1.00	0.18%
1989		-2.56	-0.41%	-2.60	-0.43%
1990		-6.53	-0.96%	-6.50	-0.95%
1991		-2.08	-0.28%	-2.10	-0.29%
1992		12.00	1.53%	11.80	1.50%
1993		27.73	3.44%	11.70	1.45%
1994	3.129	30.87	3.61%	13.70	1.60%
1995	4.484	10.99	1.19%	7.90	0.86%
1996	6.328	-5.40	-0.55%	4.00	0.40%
1997	19.158	18.14	1.77%	15.30	1.49%
1998	9.956	-24.03	-2.24%	-15.80	-1.48%
1999	18.316	16.10	1.45%	9.30	0.84%
2000	0.582	-21.28	-1.82%	-11.70	-1.00%
2001	2.865	20.73	1.70%	16.70	1.37%
2002	1.532	-17.29	-1.37%	-15.00	-1.19%
2003	16.588	4.40	0.34%	12.40	0.95%
<b>TOT. Introiti Priv. 82.938</b>					

**Tabella 6. Valori del debito in livelli e rispetto al PIL al netto delle gestioni fuori bilancio ottenute considerando dal 1993 al 2003 gli introiti netti delle privatizzazioni del Ministero**

	<b>CUMUL ATA FB_PRIV def ue</b>	<b>CUMULAT A FB con PRIVAT: def ue (%PIL)</b>	<b>debito UE al netto del FB</b>	<b>debito UE al netto di FB (%PIL)</b>	<b>debito UE (%PIL)</b>	<b>CUMUL ATA FB_PRIV def eurostat</b>	<b>CUMULAT A FB con PRIVAT. def eurostat (%PIL)</b>	<b>debito eurostat al netto del FB</b>	<b>debito eurostat al netto del FB (%PIL)</b>	<b>debito eurostat(%P IL)</b>
1981	0.26	0.11%	145.97	61.35%	61.46%	-0.20	-0.09%	143.69	60.40%	60.31%
1982	10.80	3.85%	176.16	62.81%	66.66%	8.90	3.17%	173.90	62.01%	65.18%
1983	24.55	7.50%	210.97	64.48%	71.98%	20.20	6.18%	208.72	63.78%	69.96%
1984	29.43	7.85%	255.35	68.11%	75.96%	31.00	8.26%	253.07	67.51%	75.77%
1985	35.66	8.48%	310.33	73.84%	82.32%	37.40	8.89%	308.04	73.30%	82.19%
1986	33.24	7.15%	368.21	79.15%	86.30%	34.80	7.48%	365.97	78.68%	86.16%
1987	31.63	6.22%	428.46	84.31%	90.53%	33.30	6.56%	426.23	83.86%	90.42%
1988	32.58	5.77%	490.14	86.80%	92.57%	34.40	6.08%	487.84	86.40%	92.48%
1989	30.02	4.85%	559.59	90.48%	95.33%	31.70	5.13%	557.36	90.11%	95.24%
1990	23.49	3.44%	639.85	93.81%	97.25%	25.20	3.70%	637.63	93.48%	97.18%
1991	21.41	2.88%	726.92	97.70%	100.58%	23.10	3.10%	724.66	97.40%	100.50%
1992	33.40	4.26%	810.49	103.48%	107.74%	34.90	4.45%	808.21	103.19%	107.64%
1993	61.13	7.58%	893.56	110.74%	118.32%	46.60	5.77%	891.30	110.47%	116.24%
1994	92.00	10.77%	969.81	113.54%	124.31%	60.30	7.06%	967.54	113.27%	120.33%
1995	102.98	11.15%	1038.53	112.45%	123.60%	68.20	7.38%	1036.28	112.21%	119.59%
1996	97.58	9.93%	1106.43	112.65%	122.58%	72.20	7.35%	1104.15	112.41%	119.76%
1997	115.72	11.28%	1121.33	109.25%	120.53%	87.50	8.53%	1119.08	109.04%	117.57%
1998	91.69	8.55%	1160.73	108.22%	116.77%	71.70	6.68%	1158.43	108.01%	114.69%
1999	107.79	9.73%	1171.49	105.79%	115.52%	80.90	7.31%	1169.26	105.58%	112.89%
2000	86.52	7.41%	1210.58	103.70%	111.11%	69.20	5.93%	1208.36	103.51%	109.44%
2001	107.24	8.80%	1240.56	101.83%	110.63%	86.00	7.06%	1238.28	101.63%	108.69%
2002	89.96	7.14%	1270.30	100.79%	107.93%	70.90	5.63%	1268.08	100.61%	106.24%
2003	94.35	7.25%	1287.07	98.85%	106.10%	83.40	6.40%	1284.78	98.68%	105.08%

3. Vediamo ora di che cosa consiste questo Dfbgg. Esso, a parte il divario fra voci di contabilità economica voci di cassa, è formato, come già in parte accennato, da due componenti, che, entrambe, in Italia, emergono ufficialmente nel bilancio di cassa di cui alla Relazione trimestrale ed annuale del Ministero dell’Economia. La prima è costituita da assunzione da parte del bilancio dello stato di debito pregresso, che più chiaramente dovrebbe definirsi deficit pregresso, formato nel passato, in modo occulto, nei soggetti che fanno parte del Governo generale, ma che non è stato a suo tempo contabilizzato in Ingg, perché non lo si è potuto o voluto rilevare e che emerge in Ingg di un esercizio successivo, in cui viene ripianato dal governo centrale come “debitore di ultima istanza”. La seconda è costituita dalle già accennate partite finanziarie, che hanno una contropartita patrimoniale costituite da partecipazioni e conferimenti e da mutui e anticipazioni. Esse non fanno parte di Ingg, in quanto hanno una contropartita in un compendio patrimoniale o, rispettivamente, in un credito, ma sono contabilizzate nel debito pubblico. Queste voci, i ripiani di debiti pregressi, che attualmente consistono soprattutto di debiti sanitari, di oneri pensionistici a suo tempo non contabilizzati (come quelli sopravvenuti per sentenze della corte costituzionale) e per rimborsi di crediti di imposta, ma possono anche consistere e, specialmente in passato, consistevano di ripiani di bilanci di enti e imprese pubbliche e di enti locali e le partite finanziarie per partecipazioni, mutui e anticipazioni a

soggetti solvibili, vengono posti entrambi “sotto la linea” in un bilancio di cassa diverso da quello del governo generale. In sostanza, costituiscono, per loro natura e per ragioni diverse, un fenomeno occulto, che non viene mai sottoposto al parlamento, il che non ha alcun fondamento nel ragionamento economico. E non si può neppure dire che abbia fondamento costituzionale, in quanto l’articolo 81 della Costituzione nel suo primo comma dispone che ogni anno il governo sottopone al parlamento i “bilanci” senza altro specificare. Si tratta di un fenomeno di illusione finanziaria, che si spiega con la teoria della burocrazia: essa, quella del Tesoro e le altre che vi si collegano, non gradisce i controlli parlamentari e cerca anche, per quanto possibile, di ridurre quelli del governo. E, dunque, si riserva una cospicua gestione fuori bilancio, che rimane allo stadio di “cassa”, per motivi tecnicamente diversi, ma convergenti.

Teoricamente fra queste due specie di partite passive fuori bilancio vi è una notevole differenza, consistente nel fatto che le seconde sono operazioni attuali che, secondo le definizioni accolte, non contribuiscono a Ingg, ma confluiscono nel fabbisogno finanziario e, quindi, in Ddgg, mentre le prime, per quel che concerne i ripiani di perdite, sono partite che riguardano veri e propri Ingg del passato che, come un fiume carsico, dopo essere rimaste fuori dal bilancio del governo centrale e di quelli che con esso si consolidano, per formare il governo generale, riemergono e vengono riconosciute come Ingg. Non si includono nell’Ingg dell’anno corrente, in quanto si riferiscono a esercizi del passato, mentre non furono incluse nello Ingg a suo tempo, per una insufficienza di rilevazione. Così pur non avendo alcuna contropartita patrimoniale, cioè pur essendo uscite effettive, non compaiono mai in Ingg, pur facendone parte integrante. Vanno a confluire nel debito pubblico del governo generale, senza mai essere state registrate nel bilancio e, in questo modo, di nuovo, scompaiono.

Si potrebbe obiettare che per quanto riguarda i rimborsi di crediti di imposta, non è esatto che essi non siano stati contabilizzati nel passato, nel bilancio del governo generale, come uscite, ma in realtà, in notevole misura, essi consistono di sottovalutazioni di imposte versate a titolo provvisorio e di sopravvalutazioni di entrate dovute, che non sono state realmente riscosse, sicché si tratta, in gran parte, di vere e proprie sopravvenienze passive.

Fra le due specie di partite, quelle che sono vere uscite ma riguardano il passato e quindi non vanno registrate nel bilancio di contabilità economica del governo generale e quelle che riguardano il presente, ma non sono vere uscite, quindi non possono essere neppure loro registrate nel bilancio di contabilità economica del governo generale, vi sono state delle commistioni, in quanto è possibile che dei conferimenti di capitale a imprese ed enti pubblici, che formalmente sono investimenti e non fanno parte dell’indebitamento netto del bilancio del governo generale siano erogazioni che vanno a coprire delle perdite. Questo non è, a rigore, possibile con la attuale normativa dell’Unione europea, ma può esser stato possibile, in epoche passate, in cui tali norme non esistevano.

Per avere un ordine di grandezza dei due fenomeni possiamo considerare il conto consolidato di cassa del settore pubblico del 2003, in cui il ripiano di debiti pregressi fu di ben 8.337 milioni di euro, mentre le partecipazioni a imprese ed estero (organismi finanziari internazionali) ammontarono a 8.651 milioni di euro e i mutui e anticipazioni a istituti di credito speciali furono di 192 milioni e quelli a famiglie e imprese 2.167 milioni.

Nel 2005 i rimborsi di debiti pregressi sono scesi a soli 533 milioni, mentre le partecipazioni sono scese a 3.670 milioni e i mutui e anticipazioni, per istituti di credito speciale e famiglie e imprese, sono stati rispettivamente di 78 milioni e di 2.332 milioni.

#### **Sezione IV. Considerazioni di politica del bilancio e conclusioni:**

1. Il potere emendativo del parlamento negli anni dal 1988 in poi ha avuto effetti limitati sul bilancio. Le variazioni finanziarie alle manovre proposte dal governo derivanti dall'uso del potere emendativo sono state quantitativamente irrilevanti e i movimenti compensativi sono stati solo marginali. Non è affatto escluso che gli effetti sulle proposte del governo originate dal dibattito parlamentare, siano stati nella direzione di una razionalizzazione, visto che l'accuratezza delle norme proposte dal governo non è sempre stata così eccellente (Degni e Salvemini, 2000).<sup>18</sup> Qui, del resto, abbiamo verificato empiricamente che il potere emendativo è stato usato in modo anticiclico. Inoltre, da Fedeli e Forte (2005), con riguardo al periodo 1988-2002, emerge anche che il meccanismo parlamentare riguardante il potere emendativo sulle leggi di bilancio e finanziarie ha dato il governo "il potere dell'ultima parola" rispetto al parlamento.

Se da un lato il potere emendativo del parlamento non può essere considerato causa della crescita del debito pubblico italiano almeno dal 1988, i disavanzi fuori bilancio hanno invece avuto un ruolo molto importante nella crescita del debito pubblico che si è verificata negli anni '80 e sino al 2004. E così come il potere emendativo del negli anni successivi al 1994 rimaneva, come in precedenza, limitato, senza che il nuovo sistema elettorale ne riducesse l'impatto, che è stato, invece, ulteriormente ridotto dalla nuova costituzione fiscale di Maastricht, i deficit fuori bilancio non hanno perso di importanza dopo la modifica del sistema elettorale. Essi hanno, peraltro, mutato natura a causa della enorme riduzione dell'area delle imprese pubbliche, in particolare di quelle in perdita. Il fenomeno rimane grave, con riguardo ai ripiani di debiti pregressi, soprattutto sanitari, pensionistici e anche ai rimborsi di imposta superiori al previsto e si è anche aperto il problema dei disavanzi fuori bilancio derivanti da partecipazioni, in particolare sotto forma di conferimenti azionari alle Ferrovie e all'Anas. Per questo secondo problema, la soluzione che sta emergendo, in sede Eurostat, è quella della inclusione nell'indebitamento netto del governo generale di tutti i conferimenti di capitale a società di gruppi con bilancio sovvenzionato, che sono di proprietà statale, anche nell'ipotesi in cui le imprese a cui si fa il conferimento siano attive. Il problema, sia che prevalga la tesi "rigorista", che comporta l'inclusione dei finanziamenti fuori bilancio nell'indebitamento netto, sia che prevalga quella realista, che considera questi apporti di capitale come operazioni dotate di una contropartita

---

<sup>18</sup> Gli stessi autori aggiungono, tuttavia, che la riforma del 1999 ha reso la fase del vaglio parlamentare del bilancio e della finanziaria molto complessa. Emerge la presentazione di un grande numero di emendamenti in commissione e in assemblea con palese finalità ostruzionistiche. Ciò spesso ha costretto il governo a porre il "la questione fiducia" e ha impedito al parlamento stesso di vagliare analiticamente l'ammissibilità e il contenuto di emendamenti in discussione. La trasformazione della sessione di bilancio in una serie senza fine di votazioni ha compresso la discussione sui contenuti e l'aggregazione delle disposizioni, molto diverse fra loro in pochi articoli su cui viene posta "la fiducia" è in contrasto coi principi generali (Degni e Salvemini, 2000)

economica, patrimoniale se non reddituale, è quella di ulteriori privatizzazioni, che consentano di privatizzare il debito effettuato per tali conferimenti.

Ma rimane la questione del ripiano dei debiti pregressi, in relazione a bilanci che non fanno parte di quello dello stato. Alesina et al. (1998) propongono di eliminare l'articolazione fra i vari strumenti budgetari che compongono la manovra, il DPEF che costituisce il momento decisionale e preliminare alla sessione di bilancio nella quale viene stabilita la programmazione del triennio successivo dal parlamento sulle proposte dell'esecutivo, di estendere l'area di copertura del bilancio all'intero settore pubblico, senza tenere in conto l'autonomia costituzionale dei governi locali. Questa tesi comporta di buttare via l'acqua del bagno con il bambino dentro.

I parlamenti moderni, inizialmente nati per l'esame delle leggi tributarie, sono cresciuti nel dibattito relativo ai documenti di bilancio (Onida, 1969). L'efficacia dell'esame del bilancio nei parlamenti è un requisito importante di un sistema democratico rappresentativo, guidato dalle scelte del cittadino. Perciò, come è stato osservato un secolo fa, nessuna altra legge come il bilancio ha una tale difficoltà tecnica e richiede perfetta maturità di discussione (Orlando, 1889). La scuola italiana di finanza pubblica, che concepisce l'imposta come prezzo fiscale dei servizi pubblici, da Ricca Salerno a Pantaloni a De Viti De Marco a Einaudi ha configurato il bilancio come la sede delle scelte fiscali dei rappresentanti degli elettori contribuenti, che in tal modo esprimono le proprie preferenze, basate sull'utilità marginale delle spese pubbliche coperte dalle entrate pubbliche, in confronto alle spese private coperte dai prezzi di mercato. Idealmente, con la regola della maggioranza qualificata per le regole del gioco costituzionali, il processo allocativo del bilancio, secondo l'impostazione di *public choice*, dovrebbe dare luogo a prezzi fiscali dei servizi pubblici ottimali dal punto di vista dell'utilità marginale individuale. Ma ciò non riguarda solo il bilancio dello stato.

Tale schema comporta una articolazione delle varie giurisdizioni di spesa e entrata, che consenta di realizzare al massimo grado le scelte degli *elettori contribuenti sulla base del loro beneficio*. E sotto questo profilo la tesi di Alesina et al. (1998) incontra serie obiezioni. Non ha alcun senso sostenere che a livello di governo centrale si possano approvare i bilanci delle regioni, dei comuni, delle province togliendo loro ogni potere di bilancio. E il bilancio previdenziale, per quanto suscettibile di essere approvato dal parlamento, trattandosi di una parafiscalità statale, va tenuto separato dal bilancio statale, per attuare, in esso, il più possibile, il principio del beneficio. Le regole di bilancio debbono adattarsi alla struttura costituzionale, non viceversa.

2. Sino agli anni '70 la decisione di bilancio consisteva soprattutto nella registrazione delle innovazioni legislative avvenute durante l'anno. Ma la spesa pubblica era modesta, in percentuale del Pil, rispetto ai livelli attuali. Non erano ancora stati attuati l'ordinamento regionale e la riforma sanitaria, che hanno comportato nuovi centri autonomi di spesa previsti dall'ordinamento costituzionale. La spesa previdenziale non risentiva ancora gli effetti della riforma pensionistica. Le imprese pubbliche stavano allora estendendo il loro intervento, accrescendo le gestioni passive per obiettivi economici e occupazionali. Le modifiche in questione hanno fatto lievitare la spesa pubblica e hanno generato problemi di controllo dei centri di decisione pubblica esterni alla amministrazione dello

stato. Il processo di bilancio italiano è cambiato profondamente dalla fine degli anni '70 nel tentativo di dar luogo alla impostazione secondo cui il bilancio è la sede delle scelte generali della finanza pubblica che riguardano il contribuente statale e la politica fiscale globale dello stato. Ciò ha avuto inizio, come è noto, con la legge n. 468 del 1978, con cui venne introdotto un orizzonte temporale di 3 anni, col primo anno vincolante in accordo col principio dell'annualità del bilancio affermato nell'articolo 81 della Costituzione<sup>19</sup> e venne introdotta la legge finanziaria per connettere il terzo ed il quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, ispirati alla concezione einaudiana del bilancio come sede delle scelte fiscali dei contribuenti basate sul principio marginalista.

Per altro, la legge finanziaria che avrebbe dovuto permettere a governo e parlamento di deliberare espressamente, in un orizzonte globale, sul livello del deficit e del debito e del deficit, divenne invece lo strumento principale per evitare i vincoli stabiliti nell'articolo 81 (Degni e Salvemini, 2000). La riforma di bilancio successiva, nel 1988 con la legge n.362, per porre un vincolo a tale pratica, introdusse il Documento di programmazione economica e finanziaria imitato dal sistema americano. Il DPEF, presentando le scelte fiscali come interdipendenti con il processo economico complessivo ha stabilito un'autolimitazione del parlamento e del governo, circa il deficit e il debito di competenza statale e ha disposto (in linea di principio) i vincoli ai deficit degli altri livelli di governo, in rapporto ai documenti di bilancio da presentare in autunno. Le nuove o maggiori spese presentate con la legge finanziaria devono essere coerenti con gli obiettivi di deficit e debito del DPEF. Perciò, con la riforma di bilancio di 1988, nel DPEF si sono posti anche i principi per i vincoli ai governi regionali e locali e la legge finanziaria è stata "tipizzata" con la distinzione fra spesa corrente e in conto capitale, impedendo che per la spesa corrente si possa fare ricorso al conto del capitale, con la conseguenza di obblighi più stringenti di copertura delle spese correnti con maggiori entrate o minori spese correnti.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Le cifre approvate per il secondo anno divengono la base del bilancio dell'anno successivo. Quelle del terzo anno, in principio dovrebbe essere la base della legge finanziaria del terzo anno. Tuttavia, poiché il bilancio può essere riformulato insieme con la legge finanziaria, le allocazioni per il secondo e terzo anni possono non sopravvivere nelle leggi finanziarie seguenti presentate dal governo. Ciononostante, leggi finanziarie e altre leggi precedenti approvate durante l'anno possono generare aspettative che non possono essere cambiate da leggi finanziarie seguenti. Questo può essere il caso di spese in conto capitale per scopi determinati, destinate a particolari soggetti entro un numero determinato di anni. In altre parole, la caratteristica del triennio della legge finanziaria dà al governo ed il parlamento una prospettiva di medio termine con alta flessibilità per gli anni successivi al primo.

<sup>20</sup> Per superare la estrema indeterminazione della finanziaria *omnibus*, il contenuto del provvedimento è stato "rigidamente" circoscritto e ricondotto, sostanzialmente, alla determinazione di grandezze e compatibilità generali di carattere finanziario, necessarie ad una gestione del bilancio coerente con gli obiettivi predeterminati con il DPEF.

Oltre alla classificazione delle entrate e delle spese, l'articolo 11 la legge 362/88 ha determinato struttura e contenuto della legge finanziaria. Essa si compone di una parte normativa (articoli) ed una di tabelle contraddistinte dalle lettere da A ad F, ripartite per Ministeri secondo l'ordine degli stati di previsione della legge di bilancio. Tali tabelle, seguendo un ordine ormai consolidato, riguardano: i fondi speciali di parte corrente e di parte capitale riferiti a ciascun ministero (rispettivamente Tabella A e B). Esse presentano anche i fondi negativi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 11-*bis*, che hanno l'effetto di bloccare l'utilizzo di quelli positivi fino all'entrata in vigore del provvedimento corrispondente all'accantonamento negativo; le leggi di spesa permanente che rinviando espressamente la quantificazione alla legge finanziaria (Tabella C); le norme vigenti che prevedono le spese di parte capitale per interventi a sostegno dell'economia (Tabella D); il defianziamento di autorizzazioni legislative di leggi di spesa (Tabella E); la rimodulazione delle leggi di spesa pluriennale (Tabella F).

Per quanto concerne il contenuto, la riforma impedisce alla legge finanziaria di istituire nuovi tributi e di stabilire nuove o maggiori spese se non per quanto espressamente previsto. In tal senso, nella parte normativa, la legge finanziaria deve "limitarsi" a stabilire il livello massimo del saldo netti da finanziare e del ricorso al mercato finanziario per il triennio (art. 1);

L'anno 1988 fu anche importante perché la votazione segreta in parlamento fu abolita, eccetto che per questioni relative a problemi etici e personali. Questo sconfisse la pratica dei franchi tiratori che, col voto segreto, erano capaci ridurre il controllo dei governi sul voto delle loro maggioranze parlamentari che spesso formavano coalizioni occasionali e segrete non sostenendo il governo. Tutto ciò ebbe effetti considerevoli nel ricondurre il potere emendativi del parlamento entro regole di razionalità secondo la linea costituzionale einaudiana.

3. La riforma di bilancio del 1997 e 1999 è caratterizzata dalla introduzione nel DPEF del vincolo all'equilibrio derivante dal Patto di Stabilità e Crescita, con riferimento esplicito alla nozione di “conto consolidato del governo generale” ovvero “conto delle amministrazioni pubbliche” per la determinazione del vincolo del deficit e del debito relativo alla legge finanziaria. In relazione a ciò è stato anche introdotto un cosiddetto “patto di stabilità interno” consistente in vincoli di legge alla dinamica delle spese e ai saldi di bilancio delle regioni e degli enti locali. In realtà, mentre gli enti locali hanno rispettato tali vincoli, anche per evitare le sanzioni, consistenti nella perdita di contributi statali, ciò non è accaduto per le Regioni, ma anche vari soggetti delle amministrazioni facenti parte del governo centrale hanno superato i vincoli posti ai loro bilanci.

Ciò, però, non implica, come sostengono Alesina et al. (1998) che il parlamento nazionale debba diventare competente a decidere il bilancio del governo generale, senza tenere in conto l'autonomia costituzionale dei governi regionali e locali e della attribuzione costituzionale della spesa sanitaria alle regioni. Implica invece, in primo luogo, che esso ora dovrebbe disporre non solo di un patto di stabilità interno, rivolto alle regioni e agli enti locali e di vincoli ai vari centri autonomi di spesa del governo centrale, ma anche di strumenti di monitoraggio in tempi reali delle gestioni del bilancio riferiti sia al bilancio dello stato e delle amministrazioni centrali, sia anche agli operatori pubblici e agli altri livelli di governo. Ciò al fine di sorvegliare in continuo l'andamento di tali gestioni, per evitare il formarsi di dinamiche della spesa superiori a quelle preventivate e di entrate proprie inferiori, che violano i vincoli stabiliti con la legge finanziaria e con il “patto di stabilità interno”. Le basi per tale monitoraggio, da parte del Ministero dell'Economia, mediante tecniche di project management, sono state introdotte con la riforma

---

l'importo massimo destinato al rinnovo dei contratti pubblici per ciascuno degli anni e le regolazioni meramente quantitative ad essa rinviate dalle leggi vigenti. In quella tabellare, deve indicare le somme da iscrivere nelle Tabelle A, B, C e F. Per ottemperare all'articolo 81 della Costituzione viene disposto l'obbligo di copertura per gli oneri correnti introdotti dalla legge finanziaria riferiti a nuove o maggiori spese e per le riduzioni di entrata rispetto a quelle derivanti dalla legislazione vigente. La legge finanziaria “...può disporre, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata e nuove finalizzazioni nette da iscrivere (...) nel fondo speciale di parte corrente, nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti delle autorizzazioni di spesa corrente.” Le maggiori spese, sia di parte corrente che capitale, determinate dalla legge finanziaria - ossia quelle “...di variazione delle entrate e delle spese di bilancio di competenza dello stato e degli enti pubblici ricompresi nel settore pubblico allargato per il periodo cui si riferisce il bilancio pluriennale” - non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle stesse incompatibili con le regole fissate con la risoluzione parlamentare sul DPEF; Inoltre, la nuova normativa ha definito ulteriormente il “codice delle coperture” delle leggi di spesa stabilito con la riforma del 1978, in attuazione dell'art. 81 Cost.: le risorse per far fronte ai nuovi oneri di spesa vanno reperite con l'utilizzo dei fondi speciali, la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative, la riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio sui capitoli di natura non obbligatoria, le modifiche legislative che comportano nuove o maggiori entrate. L'art. 11-*quarter*, invece, determina l'intervento delle leggi di spesa pluriennali e permanenti. (Guardabascio, 2002).



Ciampi, che ha istituito il Ministero dell'Economia, come organo decisionale unitario della politica finanziaria pubblica e del bilancio e il controllo analitico della gestione della spesa, in relazione ai principi del bilancio per obiettivi e ai criteri di efficienza ed efficacia .

L'inizio di tale riforma è stato attuato mediante la sostituzione, nel bilancio statale, delle unità previsionali di base ai capitoli e della contabilità analitica per centri di costo, ma questi non sono stati collegati organicamente fra di loro. E' stata stabilita la classificazione funzionale della spesa con i criteri generali Cofog sino al quarto livello, ma questo obbligo non è stato esteso a tutte le pubbliche amministrazioni, come sarebbe indispensabile per il monitoraggio di cui si è detto e il livello di disaggregazione, comunque, non è ancora adeguato per le tecniche di project management.<sup>21</sup> E la mancanza di questo costante monitoraggio fa sì che il deficit del governo generale, che è stato votato mediante la legge finanziaria, non sia sotto controllo, e che non si riesca a rendere efficiente il processo della spesa pubblica, mentre rimane grave il fenomeno del fiume carsico dei debiti pregressi, che si formano in eccesso ai vincoli stabiliti nei centri autonomi di spesa e vanno a gravare ex post sul debito, emergendo *sotto la linea* del bilancio, in anni successivi a quello in cui si è formato.

Ma perché i debiti pregressi vengono ripianati? Non si potrebbe stabilire che ciò sia vietato? Qui emerge la tematica del "dilemma del samaritano". In parte, il dilemma si affronta con il monitoraggio in itinere. Ma occorre anche dotarlo di strumenti. E questi potrebbero consistere nell'obbligo di ricorrere a entrate proprie, per fare fronte ai traboccamenti dai vincoli stabiliti. Salvo, ovviamente, rientrare nei livelli di spesa riducendo il ricorso a entrate proprie. Ciò sembra tanto più importante se si va verso una ulteriore devoluzione di competenze e poteri di spesa a regioni ed enti locali. Se è probabilmente impossibile dotarli interamente di entrate proprie, anche perché in ogni caso una parte di tali enti non sarebbe in grado di far fronte con i propri introiti alle spese loro assegnate, tuttavia, il riferimento maggiore alle entrate proprie e il meccanismo automatico di ricorso ad esse, nel caso di fuoriuscita dai vincoli di bilancio, sembrerebbe necessario per impedire che il fiume carsico del ripiano dei debiti pregressi continui a manifestarsi.

## **BIBLIOGRAFIA**

Alesina, A. e G. Tabellini (1990) "Voting on the Budget Deficit." *American Economic Review*. (in PT vol.2 ch.6)

Alesina, A., e G. Tabellini (1996) "A Positive Theory of Budget Deficits and Public Debt", *Review of Economic Studies*.

Alesina, A., e R. Perotti (1997) "Budget Deficits and Budget Institutions", mimeo.

---

<sup>21</sup> La legge n.94 del 1997 introduce la distinzione fra il bilancio per la decisione approvata dal parlamento, articolato in "unità previsionali di base" ed il bilancio per la gestione, articolato in "il capitoli" anche usato per la relazione annuale. La classificazione economica e funzionale è stata sostituita con la classificazione Cofog adottata nell'EU per la contabilità nazionale (SEC 95). Cfr. su questi temi Forte e D'Eugenio (2004)

La legge n.208 di 1999 completa la realizzazione della riforma di bilancio del 1997, cambia la scansione temporale del processo di bilancio, proroga il DPEF al 30 giugno e del progetto di legge di bilancio a legislazione vigente al 30 settembre. Alcuni strumenti decisionali, come il collegato di sessione, vengono ridefiniti. Lo scopo della legge finanziaria viene allargato in modo significativo.

- Alesina, A., M. Marè e R. Perotti (1998) "Le procedure di bilancio in Italia: analisi e proposte" in *La costituzione fiscale, a cura di Francesco Giavazzi, Alessandro Penati e Guido Tabellini. - Bologna : Il mulino.*
- Allum, P.A. (1973) *Italy: Republic without a Government?* New York: Norton.
- Blondel, J. (1988) "Western European Cabinets in Comparative Perspective." In *Cabinets in Western Europe*, ed. Jean Blondeland Ferdinand Müller-Rommel. London: Macmillan.
- Cazzola, F.(1975) *Governo e Opposizione nel Parlamento Italiano.* Milan: Giuffrè.
- Degni M. e G. Salvemini, (2000) *L'evoluzione del processo di bilancio.* Mimeo.
- Di Palma, G. (1976) "Institutional Rules and Legislative Outcomes in the Italian Parliament." *Legislative Studies Quarterly* 1:147-179.
- Di Palma, G. (1977) *Surviving Without Governing: The Italian Parties in Government.* Berkeley: University of California Press.
- Fedeli S. e F. Forte (2003) "*The impact of the electoral system and of other political institutions on public debt and government's finances in Italy*", in *ECONOMIC WELFARE, INTERNATIONAL BUSINESS AND GLOBAL INSTITUTIONAL CHANGE*, a cura di R. Mudambi *et al.* E.Elgar Publisher, pp. 36-80, 2003.
- Fedeli S. e F. Forte (2005) "*Measures of the amending power of the government and the Parliament. The Case of Italy 1988-2000*", *mimeo*
- Forte F. e S. D'Eugenio (2004) *IL BILANCIO E IL PROJECT MANAGEMENT NELL'ECONOMIA PUBBLICA* Giuffrè, Milano.
- Furlong, P. (1990) "Parliament in Italian Politics." *West European Politics* 13:52-67.
- Guardabascio D. (2002) *L'emendabilità dei documenti di bilancio*, *mimeo*
- Heller, W. B. (1999) "Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments." Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois. April 15-17.
- Heller, W. B. (2000) *Policy Sticks: Government Control of Legislative Content in Italy*
- Hine, D. (1993) *Governing Italy: The Politics of Bargained Pluralism.* Oxford: Clarendon Press.
- Hine, D., e R. Finocchi (1991) "The Italian Prime Minister." *West European Politics* 14:79-96.
- Laver, M., e N. Schofield (1990) *Multiparty Government: the Politics of Coalition in Europe.* Oxford: Oxford University Press.
- Laver, M., e K. Shepsle (1990a) "Coalitions and Cabinet Government." *American Political Science Review* 84:873-890.
- Laver, M., e K. Shepsle (1990b) "Government Coalitions and Intraparty Politics." *British Journal of Political Science* 20:489-507.
- Laver, M., e K. Shepsle (1996) *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies.* Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Manzella, A.(1991) *Il Parlamento.* Bologna: Il Mulino.
- Masciandaro, D. (1996) "La non emendabilità delle leggi di spesa e di bilancio:analisi teorica e profili istituzionali." In Andrea Monorchio (eds.) *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, Il Mulino Bologna.
- Monorchio A. e L. Tivelli (1999) *Dove va l'Italia. Democrazia, Economia e stato sociale*

Oliveto, A. (2003) "IL POTERE EMENDATIVO DEL PARLAMENTO ALLA LEGGE DI BILANCIO E ALLA LEGGE FINANZIARIA", Tesi di Laurea in Economia presso l'Università degli Studi "La Sapienza" di Roma.

La relazione sulle privatizzazioni (2004) Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del Tesoro, Ist.Pol. e Zecca dello Stato, Roma.

Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2001 e situazione di cassa al 31 marzo 2001, Camera dei deputati, Atti parlamentari della XIV Legislatura, Doc. XXV n.1.

Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2001 e situazione di cassa al 30 giugno 2001, Camera dei deputati, Atti parlamentari della XIV Legislatura, Doc. XXV n.2.

Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2001 e situazione di cassa al 31 settembre 2001, Camera dei deputati, Atti parlamentari della XIV Legislatura, Doc. XXV n.3.

Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2001 e situazione di cassa al 31 dicembre 2001, Camera dei deputati, Atti parlamentari della XIV Legislatura, Doc. XXV n.4.

Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2002 e situazione di cassa al 31 marzo 2002, Camera dei deputati, Atti parlamentari della XIV Legislatura, Doc. XXV n.5.

Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2002 e situazione di cassa al 30 giugno 2002, Camera dei deputati, Atti parlamentari della XIV Legislatura, Doc. XXV n.6.

Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2002 e situazione di cassa al 31 settembre 2002, Camera dei deputati, Atti parlamentari della XIV Legislatura, Doc. XXV n.7.

Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2002 e situazione di cassa al 31 dicembre 2002, Camera dei deputati, Atti parlamentari della XIV Legislatura, Doc. XXV n.8.

Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2003 e situazione di cassa al 31 marzo 2003, Camera dei deputati, Atti parlamentari della XIV Legislatura, Doc. XXV n.9.

Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2003 e situazione di cassa al 30 giugno 2003, Camera dei deputati, Atti parlamentari della XIV Legislatura, Doc. XXV n.10.

Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2003 e situazione di cassa al 31 settembre 2003, Camera dei deputati, Atti parlamentari della XIV Legislatura, Doc. XXV n.11.

Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2003 e situazione di cassa al 31 dicembre 2003, Camera dei deputati, Atti parlamentari della XIV Legislatura, Doc. XXV n.12.

Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2004 e situazione di cassa al 31 marzo 2004, Camera dei deputati, Atti parlamentari della XIV Legislatura, Doc. XXV n.13.

Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2004 e situazione di cassa al 30 giugno 2004, Camera dei deputati, Atti parlamentari della XIV Legislatura, Doc. XXV n.14.

Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2004 e situazione di cassa al 31 settembre 2004, Camera dei deputati, Atti parlamentari della XIV Legislatura, Doc. XXV n.15.

Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2004 e situazione di cassa al 31 dicembre 2004, Camera dei deputati, Atti parlamentari della XIV Legislatura, Doc. XXV n.16.

Predieri, A. (1975) "Parlamento 1975." In Il Parlamento nel Sistema Politico Italiano, ed. Alberto Predieri. Milan: Edizioni di Comunità.

Shepsle, K. A. (1987) "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models." In *Congress: Structure and Policy*, ed. Mathew D. McCubbins and Terry Sullivan. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Shepsle, K. A., e B. Weingast (1987) "The Institutional Foundations of Committee Power." *American Political Science Review* 81:85-104.

## APPENDICE

**Tabella A1. I dati di base**

	delta Debito PA def.EUROSTAT	delta Debito PA def.UE	Indebitamento PA	Debito FB def. EUROSTAT	Debito FB def. UE	PIL (prezzi correnti)
1981	27.869	28.348	28.089	-0.220	0.259	237.911
1982	39.313	40.737	30.193	9.120	10.544	280.473
1983	46.121	48.559	34.808	11.313	13.751	327.214
1984	55.147	49.253	44.382	10.765	4.871	374.890
1985	61.369	61.212	54.978	6.391	6.234	420.278
1986	55.330	55.467	57.884	-2.554	-2.417	465.171
1987	58.755	58.639	60.247	-1.493	-1.608	508.212
1988	62.714	62.629	61.682	1.032	0.947	564.681
1989	66.818	66.896	69.454	-2.637	-2.558	618.526
1990	73.770	73.723	80.256	-6.486	-6.533	682.088
1991	84.930	84.984	87.068	-2.138	-2.084	744.010
1992	95.355	95.567	83.571	11.784	11.996	783.257
1993	94.790	110.801	83.075	11.715	27.726	806.864
1994	89.940	107.111	79.370	10.570	27.741	854.166
1995	76.632	79.711	70.081	6.551	9.630	923.571
1996	71.878	62.501	69.746	2.132	-7.245	982.258
1997	30.222	33.030	27.723	2.499	5.308	1026.300
1998	23.551	15.376	30.198	-6.647	-14.822	1072.537
1999	20.033	26.863	19.125	0.908	7.738	1107.412
2000	27.406	17.817	21.359	6.047	-3.542	1167.383
2001	46.718	50.705	32.262	14.456	18.443	1218.348
2002	14.696	12.448	28.403	-13.707	-15.955	1260.318
2003	29.197	21.175	31.832	-2.635	-10.657	1302.032
2004	72.093	94.660	36.053	36.040	58.608	1341.628

Tabella A2

obs	INDEB. (%PIL)	DEBITO P.A. (def.UE)	DEBITO def.UE (%PIL)	DEBITO P.A. (def. EUROSTAT)	DEBITO def. EUROSTAT (%PIL)	Tasso di inflazione basato sul deflatore del PIL	Amm.to del debito def. UE= tasso di inflazione X DEBITO	DELTA DEBITO def. UE (%PIL)	(INDEB. + AMM.TO) def. UE	INDEB.PA + AMM.TO def. UE (%PIL)	Amm.to debito def.EUROSTAT =DEBITO X Tasso Inflaz.	DELTA DEBITO def. EUROSTAT (%PIL)	INDEB. + AMM.TO (def. EUROSTAT)	INDEB. + AMM.TO def.EUROSTAT (%PIL)	FB def. EUROSTAT	FB EUROSTAT AT (%PIL)	FB def. UE	FB UE (%PIL)
<b>1981</b>	11.8%	146.22	61.5%	143.49	60.3%	19.0%	27.84	11.9%	0.25	0.1%	27.32	11.7%	0.77	0.3%	-0.22	-0.09%	0.26	0.11%
1982	10.8%	186.96	66.7%	182.80	65.2%	17.2%	32.09	14.5%	-1.89	-0.7%	31.37	14.0%	-1.18	-0.4%	9.12	3.25%	10.54	3.76%
<b>1983</b>	10.6%	235.52	72.0%	228.92	70.0%	15.1%	35.53	14.8%	-0.72	-0.2%	34.53	14.1%	0.27	0.1%	11.31	3.46%	13.75	4.20%
<b>1984</b>	11.8%	284.77	76.0%	284.07	75.8%	11.5%	32.73	13.1%	11.65	3.1%	32.65	14.7%	11.73	3.1%	10.76	2.87%	4.87	1.30%
<b>1985</b>	13.1%	345.99	82.3%	345.44	82.2%	8.9%	30.81	14.6%	24.17	5.8%	30.76	14.6%	24.22	5.8%	6.39	1.52%	6.23	1.48%
<b>1986</b>	12.4%	401.45	86.3%	400.77	86.2%	7.9%	31.77	11.9%	26.11	5.6%	31.72	11.9%	26.16	5.6%	-2.55	-0.55%	-2.42	-0.52%
<b>1987</b>	11.9%	460.09	90.5%	459.53	90.4%	6.2%	28.42	11.5%	31.83	6.3%	28.38	11.6%	31.87	6.3%	-1.49	-0.29%	-1.61	-0.32%
<b>1988</b>	10.9%	522.72	92.6%	522.24	92.5%	6.8%	35.45	11.1%	26.24	4.6%	35.41	11.1%	26.27	4.7%	1.03	0.18%	0.95	0.17%
<b>1989</b>	11.2%	589.62	95.3%	589.06	95.2%	6.5%	38.10	10.8%	31.36	5.1%	38.06	10.8%	31.39	5.1%	-2.64	-0.43%	-2.56	-0.41%
<b>1990</b>	11.8%	663.34	97.3%	662.83	97.2%	8.2%	54.51	10.8%	25.74	3.8%	54.47	10.8%	25.78	3.8%	-6.49	-0.95%	-6.53	-0.96%
<b>1991</b>	11.7%	748.32	100.6%	747.76	100.5%	7.6%	56.69	11.4%	30.38	4.1%	56.64	11.4%	30.43	4.1%	-2.14	-0.29%	-2.08	-0.28%
<b>1992</b>	10.7%	843.89	107.7%	843.11	107.6%	4.5%	38.36	12.2%	45.21	5.8%	38.32	12.2%	45.25	5.8%	11.78	1.50%	12.00	1.53%
<b>1993</b>	10.3%	954.69	118.3%	937.90	116.2%	3.9%	37.51	13.7%	45.57	5.6%	36.85	11.7%	46.23	5.7%	11.72	1.45%	27.73	3.44%
<b>1994</b>	9.3%	1061.80	124.3%	1027.84	120.3%	3.5%	36.97	12.5%	42.40	5.0%	35.79	10.5%	43.58	5.1%	10.57	1.24%	27.74	3.25%
<b>1995</b>	7.6%	1141.51	123.6%	1104.48	119.6%	5.0%	57.38	8.6%	12.70	1.4%	55.52	8.3%	14.56	1.6%	6.55	0.71%	9.63	1.04%
<b>1996</b>	7.1%	1204.01	122.6%	1176.35	119.8%	5.3%	63.62	6.4%	6.13	0.6%	62.16	7.3%	7.59	0.8%	2.13	0.22%	-7.24	-0.74%
<b>1997</b>	2.7%	1237.04	120.5%	1206.58	117.6%	2.4%	29.53	3.2%	-1.80	-0.2%	28.80	2.9%	-1.08	-0.1%	2.50	0.24%	5.31	0.52%
<b>1998</b>	2.8%	1252.42	116.8%	1230.13	114.7%	2.7%	33.97	1.4%	-3.77	-0.4%	33.37	2.2%	-3.17	-0.3%	-6.65	-0.62%	-14.82	-1.38%
<b>1999</b>	1.7%	1279.28	115.5%	1250.16	112.9%	1.6%	20.10	2.4%	-0.98	-0.1%	19.65	1.8%	-0.52	0.0%	0.91	0.08%	7.74	0.70%
<b>2000</b>	1.8%	1297.10	111.1%	1277.56	109.4%	2.2%	28.33	1.5%	-6.97	-0.6%	27.90	2.3%	-6.54	-0.6%	6.05	0.52%	-3.54	-0.30%
<b>2001</b>	2.6%	1347.81	110.6%	1324.28	108.7%	2.7%	35.73	4.2%	-3.46	-0.3%	35.10	3.8%	-2.84	-0.2%	14.46	1.19%	18.44	1.51%
<b>2002</b>	2.3%	1360.25	107.9%	1338.98	106.2%	3.1%	41.72	1.0%	-13.32	-1.1%	41.07	1.2%	-12.66	-1.0%	-13.71	-1.09%	-15.96	-1.27%
<b>2003</b>	2.4%	1381.43	106.1%	1368.18	105.1%	2.9%	40.65	1.6%	-8.82	-0.7%	40.26	2.2%	-8.43	-0.6%	-2.64	-0.20%	-10.66	-0.82%
<b>2004</b>	2.7%	1476.09	110.0%	1440.27	107.4%	2.8%	41.45	7.1%	-5.40	-0.4%	40.45	5.4%	-4.40	-0.3%	36.04	2.69%	58.61	4.37%

**Tabella A3 Cumulate in livelli (il valore iniziale è del 1981)**

	CUMULATA delta Debito PA def.EUROSTAT	CUMULATA delta Debito PA def.UE	CUMULATA INDEBITAMENTO PA	CUMULATA Debito FB def. EUROSTAT	CUMULATA Debito FB def. UE	cumulata indebitamento reale (def.EUROSTAT)	cumulata indebitamento reale (def.UE)
<b>1981</b>	27.869	28.348	28.089	-0.220	0.259	0.768	0.247
<b>1982</b>	67.182	69.085	58.282	8.900	10.803	-0.411	-1.645
<b>1983</b>	113.303	117.644	93.090	20.212	24.554	-0.138	-2.367
<b>1984</b>	168.449	166.897	137.472	30.977	29.425	11.596	9.287
<b>1985</b>	229.818	228.109	192.450	37.368	35.659	35.816	33.458
<b>1986</b>	285.148	283.576	250.334	34.814	33.242	61.980	59.568
<b>1987</b>	343.903	342.215	310.581	33.322	31.633	93.848	91.401
<b>1988</b>	406.618	404.844	372.263	34.354	32.580	120.117	117.637
<b>1989</b>	473.435	471.740	441.718	31.718	30.022	151.509	148.993
<b>1990</b>	547.205	545.463	521.973	25.232	23.489	177.293	174.735
<b>1991</b>	632.136	630.447	609.042	23.094	21.405	207.719	205.119
<b>1992</b>	727.491	726.014	692.613	34.878	33.401	252.969	250.333
<b>1993</b>	822.280	836.815	775.688	46.593	61.127	299.198	295.903
<b>1994</b>	912.220	943.926	855.057	57.163	88.869	342.776	338.298
<b>1995</b>	988.853	1023.637	925.138	63.715	98.499	357.340	351.000
<b>1996</b>	1060.731	1086.138	994.884	65.847	91.254	364.927	357.126
<b>1997</b>	1090.953	1119.168	1022.607	68.346	96.561	363.850	355.322
<b>1998</b>	1114.504	1134.544	1052.805	61.699	81.739	360.681	351.548
<b>1999</b>	1134.536	1161.407	1071.930	62.606	89.477	360.160	350.569
<b>2000</b>	1161.943	1179.224	1093.289	68.654	85.935	353.618	343.601
<b>2001</b>	1208.660	1229.929	1125.551	83.109	104.378	350.779	340.138
<b>2002</b>	1223.357	1242.377	1153.954	69.403	88.423	338.115	326.821
<b>2003</b>	1252.553	1263.552	1185.786	66.767	77.766	329.683	317.999
<b>2004</b>	1324.646	1358.212	1221.839	102.808	136.374	325.286	312.597

**Tabella A4 Cumulate rispetto al PIL (il valore iniziale è del 1981)**

	CUMULATA delta Debito PA def.EUROSTAT (%PIL)	CUMULATA delta Debito PA def.UE (%PIL)	CUMULATA INDEBITAMENTO PA (%PIL)	CUMULATA Debito FB def. EUROSTAT (%PIL)	CUMULATA Debito FB def. UE (%PIL)	cumulata indebitamento reale def.UE(%PIL)	cumulata indebitamento reale def.EUROSTAT (%PIL)
<b>1981</b>	11.71%	11.92%	11.81%	-0.09%	0.11%	0.10%	0.32%
<b>1982</b>	23.95%	24.63%	20.78%	3.17%	3.85%	-0.57%	-0.10%
<b>1983</b>	34.63%	35.95%	28.45%	6.18%	7.50%	-0.79%	-0.01%
<b>1984</b>	44.93%	44.52%	36.67%	8.26%	7.85%	2.32%	3.12%
<b>1985</b>	54.68%	54.28%	45.79%	8.89%	8.48%	8.07%	8.88%
<b>1986</b>	61.30%	60.96%	53.82%	7.48%	7.15%	13.68%	14.50%
<b>1987</b>	67.67%	67.34%	61.11%	6.56%	6.22%	19.95%	20.77%
<b>1988</b>	72.01%	71.69%	65.92%	6.08%	5.77%	24.59%	25.43%
<b>1989</b>	76.54%	76.27%	71.41%	5.13%	4.85%	29.66%	30.50%
<b>1990</b>	80.23%	79.97%	76.53%	3.70%	3.44%	33.43%	34.28%
<b>1991</b>	84.96%	84.74%	81.86%	3.10%	2.88%	37.52%	38.37%
<b>1992</b>	92.88%	92.69%	88.43%	4.45%	4.26%	43.29%	44.15%
<b>1993</b>	101.91%	103.71%	96.14%	5.77%	7.58%	48.94%	49.88%
<b>1994</b>	106.80%	110.51%	100.10%	6.69%	10.40%	53.90%	54.98%
<b>1995</b>	107.07%	110.83%	100.17%	6.90%	10.66%	55.28%	56.56%
<b>1996</b>	107.99%	110.58%	101.29%	6.70%	9.29%	55.90%	57.33%
<b>1997</b>	106.30%	109.05%	99.64%	6.66%	9.41%	55.73%	57.22%
<b>1998</b>	103.91%	105.78%	98.16%	5.75%	7.62%	55.37%	56.93%
<b>1999</b>	102.45%	104.88%	96.80%	5.65%	8.08%	55.29%	56.88%
<b>2000</b>	99.53%	101.01%	93.65%	5.88%	7.36%	54.69%	56.32%
<b>2001</b>	99.20%	100.95%	92.38%	6.82%	8.57%	54.40%	56.09%
<b>2002</b>	97.07%	98.58%	91.56%	5.51%	7.02%	53.35%	55.08%
<b>2003</b>	96.20%	97.04%	91.07%	5.13%	5.97%	52.67%	54.44%
<b>2004</b>	98.73%	101.24%	91.07%	7.66%	10.16%	52.27%	54.11%