

**ART. 81, QUARTO COMMA, DELLA
COSTITUZIONE: UNA NORMA
IMPORTANTE DI DIFFICILE APPLICAZIONE**

**Giancarlo Salvemini
BANCA D'ITALIA**

JEL Classification: H1, H5 e H6

**Keywords: Copertura degli oneri delle leggi, spesa pubblica e
Costituzione, procedure di bilancio**

Roma, settembre 2003

ART. 81, QUARTO COMMA, DELLA COSTITUZIONE: UNA NORMA IMPORTANTE DI DIFFICILE APPLICAZIONE*

Giancarlo Salvemini

BANCA D'ITALIA
e mail: g.salvemini@quirinale.it

Abstract

Il volume, di cui questo *paper* è l'introduzione, fornisce un esame ragionato della procedura di valutazione finanziaria dei provvedimenti legislativi e delle relative coperture, di come essa si svolga nelle varie Istituzioni coinvolte, ossia presso *i guardiani del bilancio* (descrivendo i rispettivi ruoli, i compiti degli uffici tecnici, le prassi seguite), e di quali difficoltà si riscontrino per una corretta e proficua applicazione del dettato costituzionale.

* Le opinioni sono dell'autore e non implicano responsabilità alcuna per le Istituzioni presso le quali lavora. Questo *paper* fa parte di una ricerca a più voci, curata dall'autore, di cui rappresenta il capitolo introduttivo; l'intero lavoro è in corso di pubblicazione con il sostegno del Consiglio italiano per le Scienze Sociali, presso la Marsilio con il titolo *I guardiani del bilancio*. Gli altri contributi del volume (più volte richiamati nel presente testo) sono:

- Virno C., *Ruolo del Governo* – 1. La relazione tecnica nella legge 468 del 1978. – 2. L'attività del Governo nella preparazione degli schemi di provvedimenti legislativi e delle relative relazioni tecniche. – 3. Procedure relative al concerto del Tesoro sulle iniziative di spesa. – 4. Contenuti della relazione tecnica nella circolare "De Mita" del 1988. – 5. Come opera la Ragioneria generale dello Stato. – 6. Problematiche relative alle relazioni tecniche del Governo. – 7. Le implicazioni del decreto-legge 194/02 sulla valutazione degli effetti finanziari degli atti normativi.
- Degni M. e Paradiso M., *Ruolo del Parlamento* - 1. L'articolo 81, quarto comma, dalla Costituente alla legge 468/78. – 2. Le procedure parlamentari per la quantificazione degli oneri. – 3. I Servizi del bilancio dei due rami del Parlamento. - 4. L'attività di verifica dei Servizi del bilancio.
- Salvemini G., *Ruolo della Presidenza della Repubblica* – 1. La promulgazione delle leggi. – 2. L'autorizzazione per la presentazione al Parlamento dei provvedimenti. – 3 In prospettiva.
- Gastaldi F., *Ruolo della Corte costituzionale* – 1. Il ricorso di legittimità costituzionale: modalità e soggetti. – 2. L'osservanza dell'art. 81 nelle sentenze della Corte costituzionale.
- Emiliani N., *Ruolo della Corte dei conti* – 1. Attività di controllo istituzionale. – 2. I referti quadrimestrali.
- Pisauro G., *Un caso particolare di applicazione, la legge finanziaria* – 1. La situazione prima della legge 362/88. – 2. I vincoli alla legge finanziaria posti dalla riforma del 1988. – 3. I vincoli sulla decisione di bilancio e l'andamento effettivo dei conti pubblici.

“Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.”

(Costituzione della Repubblica italiana – Art. 81, quarto comma)

1. Introduzione

Gli anni novanta sono stati anni importanti per pervenire al riequilibrio della finanza pubblica e impostare una riforma del *modus operandi* della pubblica amministrazione. Se si vogliono compendiare questi risultati in un solo numero, si ricorda che l’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è passato dall’11,8 per cento del prodotto interno lordo del 1990 all’1,8 per cento del 1999¹.

Questi risultati sono stati conseguiti anche grazie al primo svilupparsi di una “cultura della valutazione” che ha trovato una pietra di paragone nei criteri del Trattato di Maastricht, ma si è potuta giovare del sistema delle procedure di bilancio rafforzato dalla legge 362 del 1988. Con questa importante legge è stato istituito il Documento di programmazione economico-finanziaria, posti vincoli alla copertura della legge finanziaria e alla emendabilità della stessa, definite le regole di copertura per le leggi di spesa e introdotta la relazione tecnica per valutarne i relativi oneri².

Perseguito il riequilibrio della finanza pubblica, quando gli sforzi della politica economica si volgono allo sviluppo, qualcuno potrebbe pensare che i problemi della valutazione siano meno pressanti, possano rimanere in ombra, addirittura alcune volte siano d’impaccio.

Gli Autori di questo lavoro non credono che sia così, proprio per questo motivo ritengono sia opportuno interrogarsi sulla validità odierna dell’art. 81 della Costituzione, anche per stimolare le amministrazioni competenti nella

¹ Cfr. Degni M. - Emiliani N. - Gastaldi F. - Salvemini G. - Virno C., 2001, *Il riequilibrio della finanza pubblica negli anni novanta*, “Studi e Note di Economia”, Quaderni 7.

² Cfr. Degni M. - Salvemini G., 2001, *L’evoluzione del processo di bilancio dalla legge 468/1978 alla recente riforma*, in Bassi M.L. (a cura di), “Le nuove regole del bilancio statale”, Franco Angeli.

predisposizione accurata delle relazioni tecniche che accompagnano le proposte legislative, con l'obiettivo non di limitare la spesa, ma di permettere al Governo e al Legislatore una scelta consapevole sulle risorse da distribuire tra progetti concorrenti.

Il lavoro fornisce un esame ragionato della procedura di valutazione finanziaria degli oneri dei diversi provvedimenti legislativi e delle relative coperture, di come essa si svolga nelle varie Istituzioni coinvolte (descrivendo i rispettivi ruoli, i compiti degli uffici tecnici, le prassi seguite) e di quali difficoltà si riscontrino per una corretta e proficua applicazione del dettato costituzionale (interpretato alla luce dei messaggi di rinvio dei Presidenti della Repubblica e delle sentenze della Corte costituzionale).

Destinatari del lavoro sono innanzitutto gli autori stessi, che si trovano ad operare su una materia di grandissima importanza al servizio della massima autorità dello Stato e per i quali è senz'altro opportuno ragionare sull'applicazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione con la visione più ampia possibile dei vari aspetti coinvolti. Per gli autori il mettere sulla carta le proprie conoscenze è uno sforzo utile per verificarne la validità e/o le problematiche sottostanti.

Nello stesso tempo si ritiene che una analisi, svolta con l'occhio dell'economista più che con quello del giurista, ma attenta alle attività di tutte le istituzioni coinvolte, non era disponibile nella sua completezza (ovviamente gli addetti ai lavori possono avere conoscenze anche più dettagliate sul proprio campo istituzionale, ma spesso le informazioni rilevanti non sono disponibili per il lettore esterno³), per cui destinatari del lavoro possono essere tutte le persone coinvolte, direttamente o indirettamente, nell'attività di valutazione.

Obiettivo del lavoro è, in generale, diffondere "cultura della valutazione"⁴, in particolare, stimolare le amministrazioni pubbliche a formulare relazioni

³ Un'eccezione di rilievo è data dall'attività del Parlamento e dei suoi uffici, che diffondono in modo estremamente trasparente note di lettura sui provvedimenti esaminati. Esse vengono presentate nelle discussioni in seno alla Commissione bilancio e possono così contribuire alle scelte parlamentari.

⁴ Si tratta di ampliare il "popolo della misurazione", secondo la dizione usata da De Rita nell'introduzione a una sessione del Gruppo di lavoro sulla misurazione dell'azione amministrativa, istituito nel 1994, presso il CNEL, con lo scopo di "*promuovere cultura, metodi e strumenti di valutazione e di controllo dei*

tecniche ai provvedimenti legislativi complete e verificabili da parte degli uffici tecnici del Governo, del Parlamento, della Presidenza della Repubblica, della Corte dei conti e, al limite, dalla stessa Corte costituzionale, al fine che le potenzialità dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione possano esplicarsi, permettendo ragionate scelte politiche tra obiettivi allocativi concorrenti a causa della limitatezza delle risorse disponibili per l'operatore pubblico, alla luce del motto di Einaudi "conoscere per deliberare"⁵.

2. Le norme della Costituzione e le norme comunitarie

L'art. 81 è praticamente l'unica norma della Costituzione italiana che affronti direttamente le problematiche di finanza pubblica. Esso si indirizza al Parlamento e al Governo, in particolare con il comma 1 ("Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo") e con il comma 4 ("Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte").

L'apparente rigore del quarto comma dell'art. 81 è stato temperato (o forse snaturato) sia da prassi dell'Esecutivo e del Parlamento, nonostante che con la legge 362 del 1988 (di aggiornamento della riforma del bilancio dello Stato, legge 468/78) si siano dotati di norme e di procedure per la valutazione tecnica delle coperture delle leggi di spesa (cfr § 3)⁶, sia dalle difficoltà di adire in argomento la Corte costituzionale⁷, che, del resto solo in alcune occasioni, è stata chiamata direttamente dalla Corte dei conti⁸ a esprimere un giudizio in argomento.

risultati dell'azione delle singole amministrazioni", dal momento in cui viene definito lo stanziamento, al momento della verifica dei risultati (Cfr. CNEL, 1994, *Un nuovo modello contabile: ipotesi ed esperienze nella pubblica amministrazione centrale*, Roma, pagg. 12-13).

⁵ Cfr. Einaudi L., 1959, *Prediche inutili*, Giulio Einaudi ed..

⁶ Cfr. anche i contributi di Virno e di Degni e Paradiso; in quest'ultimo sono anche esposte quelle che erano le aspettative a riguardo dell'art. 81 dei Costituenti, nonché le discussioni parlamentari sulle varie tappe della riforma delle procedure di bilancio per la parte che ci interessa.

⁷ Fino a metà degli anni ottanta hanno avuto anzi rilievo sentenze della Corte costituzionale di tipo additivo, che prescindevano da ogni problema di copertura, estendendo a classi più ampie di beneficiari norme originariamente previste dal Parlamento solo per alcune limitate categorie (si ricordino ad esempio, le note sentenze n. 495/1993 e nn. 240, 264 e 288/1994 in materia di integrazione al minimo delle pensioni). In seguito la Corte ha tenuto ad investire il Parlamento stesso del problema di un eventuale estensione dei benefici e della conseguente copertura degli oneri. Cfr. Il contributo di Gastaldi.

⁸ Cfr. il contributo di Emiliani.

In qualità di garante della Costituzione un ruolo in materia è svolto dal Presidente della Repubblica in base all'art. 74 (*“Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione”*). Questo potere di veto sospensivo (infatti, l'art. 74 prosegue: *“se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata”*), secondo la dottrina⁹, difficilmente potrebbe esercitarsi per motivo di merito (il Presidente assumerebbe una posizione politica), o di presunta incostituzionalità (il cui compito di controllo è esplicitamente demandato alla Corte costituzionale), se non nei casi in cui è possibile che la Corte non possa essere chiamata ad intervenire: questi casi includono proprio quelli riferibili all'art. 81 e infatti gran parte dei rinvii al Parlamento sono avvenuti per violazione di questo articolo¹⁰.

Al contrario della Costituzione italiana, il Trattato europeo è ricco di norme che incidono sulla politica di bilancio degli stati membri. Esse riguardano:

1. il coordinamento delle politiche economiche (artt. 98, 99 e 100);
2. le restrizioni al finanziamento del settore pubblico (artt. 101, 102 e 103);
3. le regole di disciplina del bilancio e la procedura per i disavanzi eccessivi (art. 104 e annesso protocollo n.5).

A tali norme hanno fatto seguito dettagliati regolamenti applicativi, tra cui da ultimi quelli che definiscono il Patto di stabilità e crescita¹¹.

Anche per espliciti riconoscimenti della Corte costituzionale italiana, queste disposizioni sono parte integrante della normativa del nostro Paese, gerarchicamente sovraordinate alle leggi della Repubblica.

Questa situazione è stata formalizzata da ultimo con la legge costituzionale n. 3 del 2003 che, modificando l'art. 117 della Costituzione, ha stabilito al comma 1 che *“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”*.

⁹ Cfr. Rescigno G.U., 1997, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, pagg. 245-9.

¹⁰ Cfr. il contributo di Salvemini sull'argomento nel volume qui introdotto.

⁸ Cfr. per un'ampia documentazione al riguardo, Banca Centrale Europea, *L'attuazione del Patto di stabilità e crescita*, “Bollettino mensile”, maggio 1999.

Proprio al fine del rispetto dei vincoli finanziari posti dall'adesione all'Unione Europea, appare di grande rilievo una efficiente attuazione delle procedure di verifica della copertura finanziaria dei nuovi provvedimenti legislativi.

3. La procedura di quantificazione degli oneri delle leggi di spesa

L'art. 11-ter della legge 468/78 (introdotto dalla legge 362/88) ha disposto, al comma 2 (modificato leggermente dalla legge 208/99) che *“i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati da una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero del tesoro, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture”*. Le relazioni tecniche che accompagnano i disegni di legge devono indicare *“i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare”*.

La norma dispone anche che le relazioni tecniche specifichino: per la spesa corrente e le minori entrate, gli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme; per le spese in conto capitale, la modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale dello Stato e l'onere complessivo in relazione agli obiettivi previsti.

Nella prassi, il procedimento di elaborazione delle quantificazioni si è progressivamente esteso anche a progetti di legge di maggiore entrata e riduzione di spesa. Inoltre, a partire dal 1992, sono state presentate relazioni tecniche anche su schemi di decreti legislativi, in conseguenza del ricorso allo strumento della delega per l'attuazione delle riforme dei principali settori di spesa e di entrata (sanità, pubblico impiego, previdenza, finanza regionale e locale, etc.). La legge 208/99, all'art. 3, ha formalizzato la prassi citata, che è stata ulteriormente rafforzata dall'apposita modifica all'art. 76 bis del regolamento del Senato che

specifica che in assenza di relazione tecnica non è possibile l'assegnazione dei relativi provvedimenti governativi alle commissioni di merito¹².

I livelli di analiticità e complessità delle relazioni tecniche sono estremamente differenziati a seconda dei settori interessati¹³ e delle amministrazioni che hanno provveduto alla loro redazione (le relazioni sono integrate dalla Ragioneria Generale dello Stato, cui compete un onere di verifica, la "bollinatura").

Nella fig. 1, nella quale si rappresenta la procedura di quantificazione degli oneri delle leggi di spesa, nella parte in alto a sinistra si disegna quanto fin qui descritto¹⁴. Si è tuttavia accompagnato il disegno di legge di iniziativa del Ministro di spesa con una relazione tecnica (R.T.) tratteggiata, in quanto spesso essa non è formulata, o è solo abbozzata, quando il disegno di legge perviene per il concerto del Ministro dell'economia, preliminare alla decisione del Consiglio dei ministri. In questa fase si ha spesso un primo intervento tecnico da parte della Ragioneria generale dello Stato, sia per definire la copertura del disegno di legge, sia per definire (e non solo verificare) la relazione tecnica. Anzi, risulta che nella maggior parte dei casi la verifica ufficiale della relazione tecnica, comprovata dalla "bollinatura" e dalla firma del Ragioniere generale dello Stato, avviene dopo (e non prima) dell'approvazione da parte del Consiglio dei ministri.

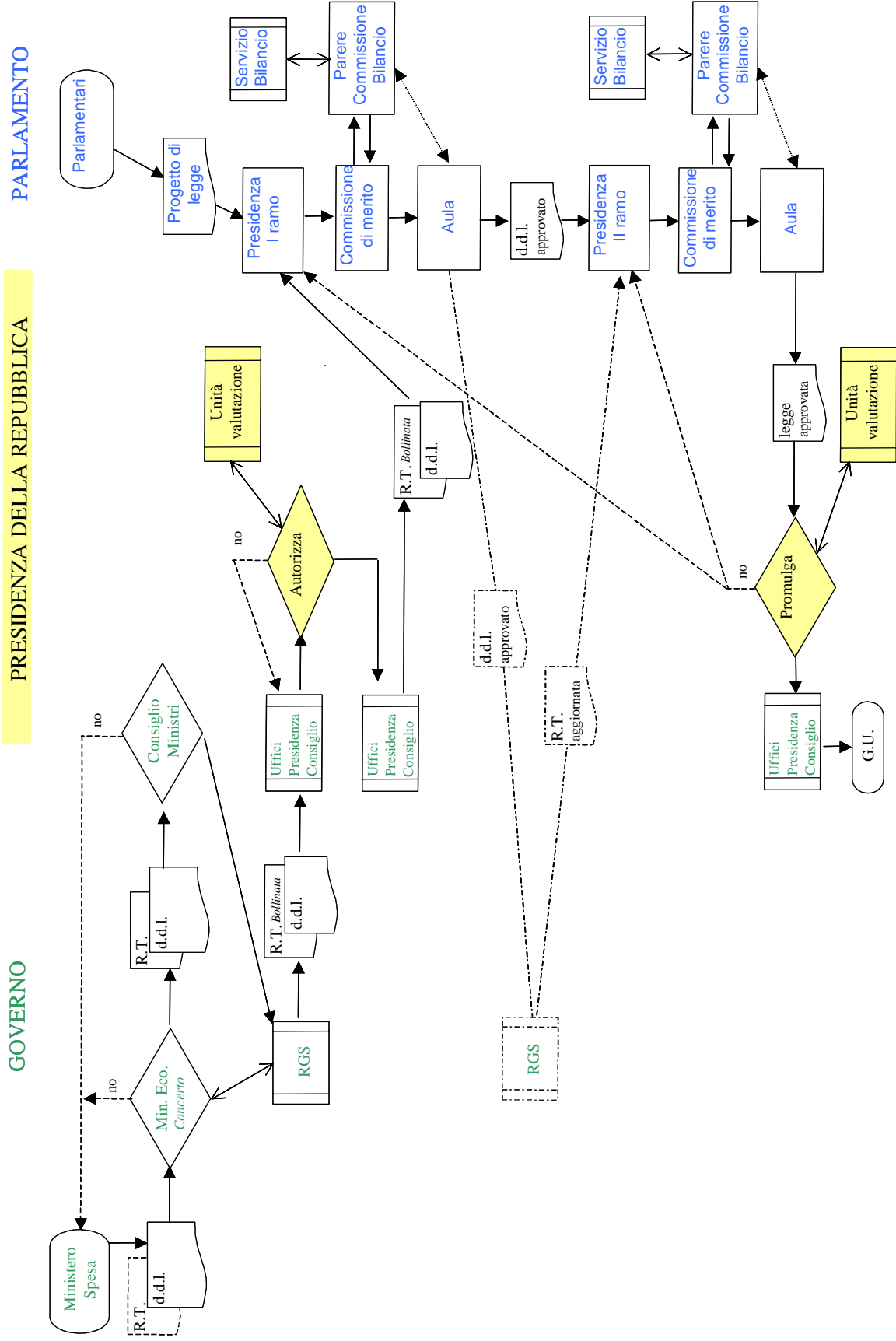
¹² Questa Deliberazione 21 luglio 1999 del Senato e la quasi coeva Deliberazione 22 luglio 1999 della Camera hanno rafforzato i poteri delle Commissioni bilancio in materia di copertura finanziaria.

¹³ La relazione tecnica deve contenere: in materia di *pensioni*, un quadro analitico di proiezioni, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari (cfr. Massicci F., 1998, *Il procedimento di quantificazione degli effetti finanziari derivanti dalle innovazioni normative*, in Forte F. (a cura di), "Le regole della costituzione fiscale", "Politeia", n. 49/50); per gli *enti del settore pubblico allargato*, le valutazioni di tali enti su tutte le norme recanti oneri a carico dei loro bilanci; per il *pubblico impiego*, i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che conseguono dalle norme fino alla loro completa attuazione, nonché sulle correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili.

¹⁴ Si sono usati simboli diversi per indicare i documenti, le operazioni degli organi istituzionali (ministeri di spesa, Ministero dell'economia, Consiglio dei ministri nell'ambito del Governo, Presidenza delle assemblee parlamentari, Commissioni di merito e bilancio, Aula nell'ambito del Parlamento), gli uffici "ausiliari", le fasi di decisione.

FIG. 1

LA PROCEDURA DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI DELLE LEGGI DI SPESA



Il disegno di legge, accompagnato dalla relazione tecnica bollinata, viene quindi trasmesso a cura degli uffici della Presidenza del consiglio alla Presidenza della Repubblica¹⁵, per l'autorizzazione alla presentazione al Parlamento. Dopo questa sarà trasmesso, a cura degli uffici della Presidenza del consiglio, al Presidente del ramo del Parlamento che effettuerà la prima lettura.

In sede parlamentare (parte destra della fig. 1)¹⁶ la verifica delle relazioni tecniche è svolta principalmente dalle Commissioni bilancio della Camera e del Senato, in occasione del parere sulle conseguenze finanziarie dei progetti di legge¹⁷. Le Commissioni si avvalgono dell'istruttoria compiuta da appositi uffici; dal 1989, infatti, operano due distinte strutture specializzate (Servizio Bilancio dello Stato, alla Camera, Servizio del bilancio, al Senato) che provvedono alla verifica tecnica delle quantificazioni contenute nelle relazioni ai fini dell'analisi della loro congruità.

La verifica parte dall'analisi delle norme di rilievo finanziario, ripercorre i metodi di quantificazione utilizzati, controlla la correttezza dei dati, eventualmente integrandoli e correggendoli con l'ausilio di altre fonti¹⁸.

A una fase di quantificazione vera e propria, che coinvolge le amministrazioni di settore, competenti per la futura attuazione della legge, e il Ministero dell'economia, nel ruolo di verifica e coordinamento delle iniziative legislative di rilievo finanziario, segue una fase di verifica politica in sede parlamentare che, a sua volta, conta su momenti di controllo e di supporto ad elevata connotazione tecnica.

La legge, una volta approvata dai due rami del Parlamento (nella figura si è prospettato il caso normale di una sola lettura per ciascun ramo), viene trasmessa

¹⁵ Il ruolo degli uffici della Presidenza del Consiglio e della Presidenza della Repubblica viene esaminato rispettivamente nei contributi di Virno e di Salvemini. Vale già qui notare che dal 1° settembre 1999 è stato istituito presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica un ufficio tecnico (l'Unità di valutazione finanziaria degli atti normativi), con compiti di verifica economica delle quantificazioni, che integra il ruolo fino ad allora svolto dal solo Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali.

¹⁶ Meglio esaminata nel contributo di Degni e Paradiso.

¹⁷ Nel caso di progetti di iniziativa parlamentare, la relazione tecnica, non obbligatoria, può essere richiesta al Governo da parte della Commissione bilancio (o anche da quella di merito).

¹⁸ Il procedimento di verifica in sede parlamentare, con l'istituzione di uffici parlamentari di bilancio, trova nel panorama internazionale il punto di riferimento più vicino, pur nella diversità degli ordinamenti costituzionali, nell'esperienza americana del *Congressional Budget Office*, struttura *nonpartisan* che, oltre

dal Presidente del ramo nel quale è avvenuta l'approvazione definitiva al Presidente della Repubblica per la promulgazione. Dopo la firma presidenziale la legge viene trasmessa nuovamente agli uffici della Presidenza del consiglio per la procedura definitiva che porta alla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale.

RIQUADRO

LA PROCEDURA PRIMA DELLA LEGGE 362 DEL 1988

Fino all'approvazione della legge 362/88, di modifica della legge 468/78 relativa alle procedure di bilancio, non esistevano le relazioni tecniche, né i Servizi bilancio, né tantomeno l'Unità di valutazione presso la Presidenza della Repubblica; ciò non significa che i provvedimenti non fossero oggetto di valutazione, ma questa spesso era solo interna agli uffici della Ragioneria generale dello Stato, la stessa copertura si riferiva solo al bilancio in corso, ossia poteva riguardare anche pochi mesi, in pratica non esistevano presidi istituzionali volti alla corretta quantificazione degli oneri. Per il resto la procedura di quantificazione degli oneri, o meglio di approvazione dei disegni di legge, era apparentemente uguale a quella della fig. 1.¹⁹

LA PROCEDURA DOPO LA LEGGE 208 DEL 1999

Con questa legge, è divenuta obbligatoria la predisposizione della relazione tecnica anche per i decreti legislativi (per questi non si ha l'autorizzazione presidenziale alla presentazione del provvedimento al Parlamento; l'esame di quest'ultimo è eventuale e solamente consultivo), la quantificazione non dovrebbe riguardare solo gli oneri, bensì le conseguenze finanziarie (codificando così la già esistente prassi di valutare gli effetti di maggiori entrate o minori spese). E' stato inoltre rinforzato, con conseguenti modifiche ai regolamenti parlamentari, il ruolo delle Commissioni bilancio.

L'esistenza della relazione tecnica e delle procedure definite per la sua predisposizione e controllo riduce, ma non esclude, la possibilità che il Parlamento approvi un provvedimento senza un'adeguata copertura a causa o di inadeguate valutazioni economico-statistiche o di contingenti valutazioni politiche che tendono a sottovalutare il problema della copertura. Ciò è stato spesso oggetto di osservazioni critiche da parte della Corte dei conti, in particolare nei referti quadrimestrali che è tenuta a effettuare sulla copertura delle leggi approvate dal Parlamento²⁰.

ad elaborare stime autonome degli effetti finanziari dei progetti di legge, opera previsioni di bilancio e macroeconomiche anche per il medio termine.

¹⁹ Una critica serrata alla procedura di quantificazione degli oneri prima della legge 362/88 e una descrizione del dibattito che ha portato a tale riforma è in Zanardi A., 1991, *La valutazione del costo delle leggi di spesa durante l'iter di formazione*, CIRIEC, n. 86.

²⁰ Cfr. il contributo di Emiliani.

Ovviamente i problemi della non corretta valutazione dei nuovi provvedimenti potrebbero andarsi a sommare a una non corretta valutazione delle spese di natura ricorrente e permanente dell'operatore pubblico, portando a elevati disavanzi.

Al riguardo è di particolare interesse esaminare le norme e le procedure che riguardano la quantificazione degli oneri della legge finanziaria e l'interazione di questa con la legge di bilancio (ossia tra il terzo e il quarto comma dell'art. 81 della Costituzione)²¹.

Obiettivo di questa ricerca, in gran parte ricognitiva, è lo stimolare il rafforzamento delle fasi tecniche della quantificazione e valutazione degli oneri di spesa; allo scopo verranno fatte osservazioni e proposte (in parte riepilogate nel prossimo paragrafo), di cui una, sulla quale si tornerà più volte nel corso del lavoro, è stata già rappresentata in forma tratteggiata nella fig. 1. Si tratta della proposta, originata in una lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle assemblee parlamentari e del Consiglio dei ministri, ripresa in risoluzioni delle Commissioni bilancio del Parlamento, volta a richiedere la predisposizione di una relazione tecnica, da parte della Ragioneria generale dello Stato, anche nel momento del passaggio del disegno di legge tra i due rami del Parlamento, in modo che questa possa rappresentare gli oneri del testo che verrà approvato definitivamente e possa essere una utile pietra di paragone per seguire la successiva gestione del provvedimento²² e per le future predisposizioni di relazioni tecniche per riforme normative di argomento simile.

In via meramente esemplificativa, si fanno seguire alcune considerazioni tratte anche dagli altri contributi, già citati, facenti parte di questa ricerca.

4. Alcune considerazioni conclusive

La relazione tecnica è spesso considerata da parte delle amministrazioni proponenti l'intervento legislativo come un mero adempimento formale e non

²¹ Ciò è fatto nel contributo di Pisauro.

²² Puntuali analisi della fase attuativa sono suggerite dalla recente modifica all'art. 11 ter della legge 468/78, fatta con il D.L. 194 del 2002 convertito nella legge 246 del 2002, per tutti i provvedimenti per i quali non si può indicare una copertura come limite fisso di spesa e che richiedono quindi, in base a tale norma, apposita clausola di salvaguardia.

come uno strumento per valutare gli effetti finanziari dei provvedimenti presentati.

Nonostante più volte sia stata richiamata l'importanza delle relazioni tecniche, sembra che esse svolgano un ruolo marginale nell'ambito delle decisioni assunte dal Governo in merito ai testi normativi. Le amministrazioni, dal canto loro, non hanno costituito uffici specializzati in grado di effettuare stime degli oneri con procedure rigorose e obiettive e non hanno migliorato la qualità delle relazioni prodotte.

Le verifiche svolte dalla Ragioneria, spesso in funzione di supplenza dei compiti delle amministrazioni, tendono solo in parte a bilanciare questa situazione, imponendo in taluni casi vincoli alla copertura finanziaria. Ma le modalità di quantificazione degli oneri risentono comunque di ampi margini di discrezionalità e di una frequente sottostima dei costi effettivi, dovuta soprattutto a un insufficiente approfondimento delle tecniche e delle metodologie adeguate ai singoli casi.

Lo scarso rigore metodologico e l'aleatorietà di determinate valutazioni favoriscono l'approvazione da parte del Governo di provvedimenti con riflessi finanziari non previsti, spesso di entità non trascurabile.

Le indicazioni finora fornite per la redazione delle relazioni tecniche sono eccessivamente generiche e non sistematiche. Si rende perciò necessario definire meglio gli approcci ammessi, i dati da utilizzare e gli eventuali parametri di riferimento per comparti o per specifiche fattispecie, in modo da rendere omogenee le procedure di valutazione e fornire alle amministrazioni linee guida a carattere operativo per la rilevazione e il calcolo dei costi.

Oltre a una standardizzazione, di minimo, delle relazioni tecniche è opportuno un loro aggiornamento da parte del Governo in seguito all'approvazione parlamentare dei provvedimenti; ugualmente appare utile un confronto tra tali relazioni aggiornate e i reali andamenti, al fine di constatarne la veridicità e trarre i dovuti insegnamenti per le future relazioni.

La messa a punto di metodi affidabili per la valutazione delle conseguenze finanziarie degli atti normativi richiede dunque un impegno diretto da parte del Governo, che dovrebbe potenziare i propri uffici e promuovere un insieme di

iniziative volte a coordinare i diversi soggetti istituzionali coinvolti nell'attività valutativa.

Lettori attenti e critici delle relazioni tecniche sono i Servizi bilancio della Camera e del Senato, appositamente costituiti dopo l'approvazione della legge 362 del 1988 per la verifica delle quantificazioni degli oneri delle leggi di spesa e per l'esame della politica di bilancio. I documenti predisposti da questi Servizi sono indispensabili per la comprensione delle conseguenze finanziarie degli atti normativi, che spesso nelle relazioni tecniche non appaiono con la dovuta trasparenza.

Le principali critiche alle procedure di quantificazione degli oneri prodotte dal Governo che si possono estrarre dai lavori dei Servizi parlamentari sono riepilogate nel contributo di Degni e Paradiso. Al di là delle specifiche questioni trattate in quella sede, esse contribuiscono alla definizione di una sorta di massimario metodologico che, continuamente aggiornato, potrebbe costituire il punto di riferimento del procedimento di verifica della quantificazione degli oneri.

Tuttavia, l'attività dei Servizi bilancio del Parlamento risente:

- della carente base informativa e metodologica alla base delle relazioni tecniche che spesso non consentono una adeguata verifica e limitano, alla radice, l'azione degli uffici parlamentari;
- della difficoltà oggettiva di distinguere tra base conoscitiva neutrale e decisione discrezionale, data la natura *nonpartisan* che comunque devono avere i Servizi parlamentari;
- della struttura dei Servizi parlamentari, ai quali manca la dimensione minima necessaria per gestire a tutto campo il procedimento di verifica delle quantificazioni e analisi degli equilibri di bilancio; l'ipotesi della istituzione di un servizio parlamentare bicamerale, rafforzato sotto il profilo quantitativo e qualitativo, potrebbe essere funzionale e in sintonia anche alle ipotesi di riforma dell'attuale bicameralismo perfetto.

Allo scopo di rendere più incisiva l'intera procedura di formulazione e verifica della quantificazione degli oneri degli atti normativi e delle relative coperture, è necessario che i vari organismi tecnici che vi intervengono possano

rinforzarsi a vicenda, per riuscire ad inserire un importante elemento tecnico nelle scelte politiche allocative, tra progetti potenzialmente concorrenti, che è la principale funzione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione²³. La circolazione delle informazioni tra i vari soggetti interessati è la chiave per affinare quella griglia metodologica essenziale per dare maggiore effettività alla norma costituzionale esaminata in questo lavoro.

Inoltre, potrebbe essere opportuno potenziare il flusso informativo dalla Presidenza della Repubblica al Governo e al Parlamento in occasione dell'autorizzazione alla presentazione di disegni di legge governativi che a un rapido esame mostrassero rischi di non adeguata copertura (estendendo così una prassi di segnalazioni ufficiose, già sviluppatesi sotto vari Presidenti usualmente per aspetti di legittimità costituzionale): si tratterebbe di un *warning* a cui potrebbe seguire un più attento esame in fase di promulgazione della relativa legge. Questi elementi problematici, posti in luce nelle analisi preliminari dell'Unità di valutazione finanziaria degli atti normativi, potrebbero essere segnalati nei casi più significativi, in via tecnica e informale, alla Ragioneria generale dello Stato e ai responsabili dei Servizi bilancio della Camera e del Senato, al fine di migliorare e rendere più produttivo lo strumento delle relazioni tecniche.

La relazione tecnica costituisce uno strumento fondamentale per la formazione del giudizio sulla copertura finanziaria. Una accurata predisposizione delle quantificazioni dovrebbe quindi essere di interesse primario non solo ai fini del controllo preventivo delle norme, ma anche di quello successivo della Corte dei conti e della Corte costituzionale. Le relazioni tecniche possono costituire di fatto una base per le loro valutazioni.

Complessivamente si può constatare una oggettiva difficoltà a pervenire al giudizio di costituzionalità sotto il profilo dell'art. 81, comma 4. La maggior parte dei ricorsi alla Corte costituzionale è stata promossa in via principale e ha

²³ Al riguardo, dopo 15 anni dall'istituzione delle relazioni tecniche, può sembrare improntato a eccessivo ottimismo il giudizio espresso in Palanza A., 1998, *L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari: la esperienza dei servizi bilancio della Camera e del Senato*, "Rivista trimestrale di diritto pubblico", n. 3: "Si è infatti consolidato un patrimonio di regole condivise tra tutti gli organismi pubblici, nelle amministrazioni e negli organi di controllo, che è alla base dell'enorme miglioramento delle tecniche di quantificazione dei costi verificatosi nel nostro paese nel corso di questo decennio".

riguardato leggi regionali. Solo un terzo dei ricorsi è stato promosso in via incidentale e solo in pochi casi si è rilevata una violazione dell'obbligo di copertura. In particolare, non sembra che il riconoscimento di un più ampio ruolo della Corte dei conti abbia effettivamente facilitato l'accesso al giudizio di costituzionalità: sono stati promossi dalla Corte dei conti 10 ricorsi e di questi solo 3 hanno portato ad un giudizio di illegittimità. Di contro la finanza pubblica italiana negli anni 1970-1996 ha mostrato nel confronto europeo i disavanzi più elevati, presenta tuttora il debito pubblico in rapporto al PIL più alto e le prospettive future non sono scevre di rischi.

Le sentenze della Corte costituzionale, nei primi 20 anni di attività, hanno contribuito ad una interpretazione rigorosa dei principi che guidano l'applicazione dell'art. 81, comma 4, con riferimento alla loro estensione al bilancio di tutti gli enti pubblici, oltre che a quello dello Stato. Un passaggio importante è anche rappresentato dalla sentenza n. 1 del 1966 che ha sancito la necessità della estensione temporale dell'obbligo di copertura per tutto il periodo in cui le norme producono effetti finanziari onerosi. Nella giurisprudenza della Corte appariva, invece, meno restrittiva l'individuazione dei mezzi di copertura idonei ad assolvere l'obbligo costituzionale di quanto non sia stato poi definito con l'introduzione dell'art. 11-ter della legge 468 del 1978.

Infine, da un punto di vista economico, è pur possibile che una sentenza di incostituzionalità, il cui giudizio sia stato proposto nella fase di attuazione della legge, possa richiedere, se sono già sorti "diritti" presso alcuni beneficiari, un nuovo provvedimento dotato di copertura, ma sostanzialmente condizionato nel merito. Un problema simile nasce per le cosiddette "sentenze additive" della Corte costituzionale.

L'esperienza di quindici anni, dal 1989 ad oggi, della Corte dei conti di riferire quadrimestralmente al Parlamento sulle tecniche di quantificazione delle leggi di spesa e sulle coperture adottate non sembra aver prodotto i frutti sperati. Ciò soprattutto perché tali referti non sono discussi in Parlamento, neppure presso le Commissioni bilancio, né formano oggetto di confronto con i servizi tecnici del Parlamento e del Governo (ciò non esclude che essi siano esaminati in

“privato” dagli addetti ai lavori²⁴). Questa scarsa attenzione, nonostante l’elevata professionalità dei magistrati della Corte che si poggia sull’attività di controllo istituzionale, sia esso preventivo o successivo²⁵, non aiuta a migliorare neppure la qualità del prodotto stesso della Corte che tende a essere ripetitivo, pur con il variare delle leggi esaminate, e non sufficientemente analitico, anche per la mancanza presso la Corte di adeguato supporto di magistrati esperti di economia e di statistica.

La ripetitività delle critiche della Corte sulle relazioni tecniche e sulle modalità di copertura ha creato, tuttavia, una “giurisprudenza” in materia, generalmente condivisa, anche se non portata alle estreme conseguenze, dalle altre istituzioni che intervengono nelle procedure di verifica degli oneri delle leggi di spesa. Conviene sinteticamente riepilogare questi giudizi.

Per la Corte dei conti nelle relazioni tecniche spesso si hanno carenze nelle indicazioni dei dati di base usati e dei passaggi logici seguiti nel formulare le stime, nel rilievo dato ai provvedimenti con oneri più elevati; la carenza di criteri di quantificazione è particolarmente rilevante per gli stanziamenti in conto capitale che rappresentano tetti di spesa e per le disposizioni che creano diritti soggettivi; mancano nella sostanza relazioni tecniche alla fine dell’*iter* parlamentare, sia per provvedimenti di origine non governativa, sia per quelli che hanno subito copiosi emendamenti. Per la Corte dovrebbero essere formulati indirizzi uniformi e regole standard minime da seguire nelle relazioni tecniche.

Con riferimento alle modalità di copertura, l’utilizzo dei fondi speciali è la modalità più usata, mediamente per coprire i due terzi degli oneri previsti dai provvedimenti analizzati, e per la Corte è anche la più coerente con il sistema contabile italiano; tuttavia, troppi sono gli utilizzi in difformità rispetto agli accantonamenti originariamente programmati, e questi dovrebbero essere più mirati rispetto a una generica attribuzione ai ministeri nelle tabelle della legge finanziaria. La modalità di copertura con riduzione di spese spesso non identifica

²⁴ Ad esempio, la Corte costituzionale nel giudicare nel 2000 la legittimità della legge 271/93, cita che la copertura fu giudicata a suo tempo adeguata nel referto quadrimestrale della Corte dei conti.

²⁵ Questa *expertise* potrebbe essere utilizzata, come del resto offre la Corte stessa, su richiesta delle Commissioni parlamentari come prevede la legislazione vigente (possibilità per ora mai usata), per richiedere un referto sui decreti legislativi approvati (o approvandi), sui quali la verifica delle quantificazioni attualmente è meno incisiva.

chiaramente le autorizzazioni precedenti che si vanno a ridurre, o si poggia sulla ridondanza dello stanziamento iniziale, iscritto in un capitolo di bilancio avente le caratteristiche di fondo di disponibilità per futuri usi.

L'applicazione rigorosa delle regole di copertura finanziaria alla decisione di bilancio si è sempre dimostrata problematica. Nel periodo precedente la legge 468 del 1978, l'interazione del vincolo ex quarto comma con le limitazioni al contenuto del bilancio di cui al terzo comma dello stesso articolo 81 è stata il veicolo usato per aggirare di fatto il vincolo di copertura. Da questo punto di vista, la legge 468 non ha segnato un progresso sostanziale. La questione ha ricevuto una sistemazione solo con la legge 362 del 1988 che ha assoggettato la legge finanziaria a un obbligo di copertura.

In pratica, tuttavia, persistono ancora dei problemi. In particolare, la possibilità di utilizzare come mezzo di copertura il miglioramento del risparmio pubblico – praticata ampiamente a partire dalla legge finanziaria per il 2000 – costituisce una deviazione dal principio di “pareggio al margine” che guida il nostro sistema di vincoli di copertura. L'assenza di procedure di quantificazione e verifica degli andamenti di spese ed entrate a legislazione vigente rende, inoltre, il miglioramento del risparmio pubblico una fonte di copertura più incerta rispetto a quelle classiche – riduzione di spese o incrementi di entrate – derivanti da innovazioni legislative. A ben vedere, la scarsa trasparenza di metodologie ed ipotesi utilizzate nella costruzione delle previsioni a legislazione vigente e la loro esclusione dal processo di scrutinio e verifica che si realizza con le procedure di quantificazioni analizzate in questo lavoro rende meno significative ed affidabili le stesse valutazioni degli effetti finanziari della nuova legislazione.