

## **Leggi di spesa e stanziamenti di bilancio nel decreto-legge n. 194 del 2002**

di Piero Giarda e Chiara Goretti (\*)

Il decreto-legge n.194 del 2002 (convertito con la legge n. 246 del 2002), detto “taglia-spese”, promosso dal Ministero dell’economia nella ricerca di soluzioni al problema della controllabilità della spesa pubblica, interviene sulle procedure di formazione e di gestione del bilancio dello Stato e delle leggi di spesa, sugli strumenti di verifica e controllo degli andamenti dei conti pubblici e propone procedure nuove per garantire la coerenza tra valori programmati dei saldi e loro andamento effettivo. Origina da una linea di pensiero per la quale, in materia di gestione della spesa pubblica, governo e tecnici sarebbero più consapevoli e attendibili di Parlamento e politici e sembra anche aprire una nuova stagione nei rapporti tra amministrazione, governo e Parlamento. Il decreto è coerente con quella tradizione che vede le procedure di bilancio adattarsi ai mutamenti nel peso relativo dei diversi poteri coinvolti nel processo di bilancio.

Il decreto taglia-spese è stato discusso e criticato per le modifiche che introduce nei rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo. In Italia, la normativa di attuazione dell’articolo 81 della Costituzione regola in modo efficace le fasi di predisposizione e approvazione del bilancio e delle leggi di spesa; non definisce invece procedure incisive per fronteggiare gli scostamenti tra andamenti effettivi e andamenti previsti<sup>1</sup>. Per l’enfasi che pone sulle regole di disciplina fiscale nel corso della gestione, il decreto-legge riformula i poteri del Governo rispetto a quelli del Parlamento in materia di bilancio, in particolare per quanto riguarda la corrispondenza tra obiettivi e risultati. Il decreto può dare l’impressione di avere determinato rilevanti spostamenti di potere tra legislativo ed esecutivo in materia di bilancio e di gestione della spesa. Non è esattamente così: una parte dei poteri già erano esercitati dal governo, altri avrebbero potuto esserlo, anche in assenza di una nuova legge. E’ tuttavia evidente che – nel sistema giuridico

---

(\*) Gli autori sono, rispettivamente, professore di scienza delle finanze nell’Università Cattolica di Milano e consigliere del Senato della Repubblica. Le opinioni espresse nel presente lavoro sono interamente attribuibili agli autori e non coinvolgono le Amministrazioni di appartenenza.

<sup>1</sup> Il sistema di procedure vigente prevede un sistema di preparazione del bilancio a due stadi. Il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) redatto dal governo e presentato in giugno al Parlamento definisce il quadro macroeconomico e la politica di bilancio per il quadriennio successivo. La risoluzione con cui viene approvato il DPEF include gli obiettivi per il triennio in termini di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche. Tali saldi costituiscono il valore di riferimento per il Governo nella preparazione del bilancio e della legge finanziaria (presentati a settembre al Parlamento) e per le Camere nella loro approvazione durante la sessione di bilancio.

italiano – le formalizzazioni di poteri esistenti (cioè la trasformazione di prassi in regole), quando non confondono, possono favorire il cambiamento, introducendo nuovi incentivi nei rapporti tra soggetti istituzionali.

Il decreto riformula altresì i poteri del Ministero dell'economia rispetto ai ministeri di spesa assegnandogli nuovi strumenti di intervento. La tesi principale di questa nota è che l'istituto della "perdita di efficacia" delle norme sostanziali e l'inclusione della clausola di salvaguardia – che dovrebbe scattare quando lo stanziamento si rivela insufficiente a finanziare i diritti e i benefici stabiliti dalle norme stesse – trasferisce, in materia di bilancio e controllo della spesa, potere dai Ministeri di spesa al Ministero dell'economia e rafforza, all'interno del Governo, il potere delle strutture amministrative, in particolare del Dipartimento della Ragioneria dello Stato. Ciò potrà avvenire anche se la sanzione non dovesse mai applicarsi.

Il paragrafo 1 tratta della trasformazione degli stanziamenti di bilancio in tetti di spesa e della conseguente "perdita di efficacia" delle norme sostanziali; tratta del ruolo delle cosiddette "clausole di salvaguardia" e mette in evidenza il ruolo delle quantificazioni nella gestione delle spese derivanti dalla attribuzione di diritti a categorie di cittadini o di imprese. Il paragrafo 2 tratta dei contrastanti interessi che le diverse componenti del governo hanno nei confronti della accuratezza delle previsioni di bilancio e delle stime dei costi delle nuove leggi di spesa. Il paragrafo 3 tratta dei nuovi poteri del Ministro dell'economia nelle situazioni in cui i conti di finanza pubblica iniziano a presentare esiti che divergono dagli obiettivi programmatici. Il paragrafo 4 analizza il nuovo trattamento dei residui passivi e lo mette in relazione alla normativa previgente il decreto e che permane in vigore. Seguono alcune brevi conclusioni nelle quali si sottolinea che il decreto modifica le regole del gioco in materia di responsabilità e di procedure di bilancio, i cui esiti finali sono tutt'altro che scontati e che avrebbero potuto essere perseguiti anche senza il decreto.

### **1. L'eccesso di spesa su una singola voce di bilancio.**

La prima fattispecie trattata nel decreto-legge è quella della emersione di un eccesso di spesa in una specifica voce di bilancio. A tal fine, i commi 1 e 2 dell'articolo 1 mirano a trasformare le previsioni finanziarie che accompagnano le future leggi di spesa in "tetti di spesa": le risorse che saranno indicate nelle future clausole di copertura delle nuove leggi di spesa devono intendersi come limite massimo di spesa. Con la conseguenza che un eventuale andamento della spesa che, in corso d'anno, porti a superare tale limite finanziario comporterebbe "*..la perdita di effetto..*" della disposizione stessa. La perdita di efficacia avviene con la pubblicazione di un decreto dirigenziale del Ministero dell'economia che accerta il raggiungimento del limite delle risorse.

A ciò – durante l'esame parlamentare – si è aggiunta la disposizione che richiede che, in ogni provvedimento che individui diritti soggettivi sia inclusa una specifica clausola di

salvaguardia, cioè di una disposizione legislativa che definisca, in via automatica, le correzioni da apportare al prelievo tributario o alle altre categorie di spesa, nella misura richiesta per compensare un eventuale *over spending*. Proprietà di una clausola di salvaguardia è che essa dovrebbe poter essere attuata senza un nuovo intervento del legislatore, su iniziativa del Governo o di qualche suo Ministro.

*1.1 Diverse tipologia di spesa.* E' utile valutare queste due disposizioni facendo riferimento alle diverse tipologie di spesa pubblica. In qualche caso gli stanziamenti di bilancio hanno già natura di limite assoluto alla spesa. Ciò si verifica, ad esempio, nel caso di stanziamenti per l'attuazione di leggi in materia di incentivi per l'imprenditoria giovanile o di contributi per i paesi in via di sviluppo che sono fissati annualmente nella legge finanziaria. Tanto è scritto nella legge, tanti sono i fondi da pagare: non si può spendere più dell'importo stanziato. La qualificazione di una spesa come un "tetto di spesa" richiede che la legge indichi che il diritto del beneficiario è esercitabile solo entro disponibilità finanziarie di importo definito dalla legge; la subordinazione dell'esercizio del diritto alle risorse finanziarie viene normalmente garantita rinviando ad un atto amministrativo successivo l'individuazione dei beneficiari (più raramente l'importo dei benefici).<sup>2</sup> Un'altra situazione è quella associata alle spese per l'acquisto di beni e servizi: per prassi, se un Ministero ha utilizzato per intero le risorse a disposizione per spese di funzionamento prima della fine dell'anno, non può fare altro che rinviare gli acquisti all'esercizio successivo. Il decreto taglia-spese non ha alcuna conseguenza su queste tipologie di spesa dato che l'ordinamento previgente già definisce che lo stanziamento di bilancio ha natura di tetto di spesa.

In altri casi le leggi sono formulate in modo che le prestazioni a favore di qualche categoria di cittadini assumono la natura di diritti non subordinabili ad un limite finanziario. Un esempio è rappresentato dagli assegni di maternità concessi con la legge finanziaria 1999, la cui erogazione – alle condizioni di accesso prescritte dalla legge – non era subordinata alla disponibilità delle risorse. Tale caratteristica vale, in generale, per gran parte delle prestazioni pubbliche in materia di assistenza sanitaria, prestazioni pensionistiche, scuola. In questi casi, la determinazione dello stanziamento presuppone una stima basata su previsioni e può richiedere calcoli anche complessi e potenzialmente influenzati da tante variabili. Non si sa esattamente quanti siano i beneficiari di un provvedimento, a volte perché le condizioni di accesso sono fissate genericamente e non vi sono informazioni statistiche (numero di famiglie con reddito inferiore ad una certa soglia, criteri per la determinazione della pensione), a volte perché si tratta di eventi futuri (infettati di AIDS in seguito alle trasfusioni). In molti casi, l'importo viene stimato sulla base di modelli e utilizzando le informazioni disponibili come *proxy* di variabili sconosciute. Le stime iniziali del costo di attuazione della legge possono quindi risultare inferiori alle effettive necessità di spesa ed essere errate per una varietà di ragioni: gli aventi diritto sono risultati in numero maggiore di quelli che

---

<sup>2</sup> Un caso esemplificativo è costituito dai contributi per gli investimenti previsti dalla legge n.488 del 1992: dietro presentazione di domanda da parte dei beneficiari e sulla base di criteri specificati preventivamente, vengono predisposte le graduatorie dei progetti. Il numero dei soggetti ammessi al contributo dipende dall'entità delle risorse annualmente disponibili.

erano stati originariamente previsti vuoi per un errore di calcolo, vuoi per una interpretazione restrittiva delle norme di legge; possono essere cambiate le condizioni macro-economiche di riferimento, per esempio l'inflazione è stata più alta o la crescita del reddito minore di quella preventivata.

Essendo il bilancio italiano autorizzatorio, le risorse iscritte in bilancio già corrispondono al massimo importo che il funzionario responsabile può impegnare. Si hanno tuttavia numerose situazioni in cui viene a mancare la corrispondenza tra la spesa che discende dall'esercizio dei diritti definiti dalla legge o lo stanziamento di bilancio. La legge di spesa impone di spendere quanto necessario per garantire il soddisfacimento dei diritti individuati dalla legge. La disciplina fiscale richiede di gestire ciascuna voce di bilancio nel limite dell'importo stimato ad inizio anno. Snodo fondamentale per la disciplina fiscale è quindi costituito dalla correttezza delle stime degli stanziamenti di bilancio.

*1.2 Errori di previsione nel vecchio ordinamento e relativi rimedi.* L'eccesso di spesa rispetto allo stanziamento di bilancio può riguardare sia leggi di spesa gestite direttamente dall'amministrazione statale, sia leggi di spesa in cui lo Stato svolge solo la funzione di finanziatore di programmi di spesa gestiti da altri soggetti pubblici.

Per le leggi di spesa (che individuano diritti) gestite direttamente dall'amministrazione statale, se gli importi iscritti in bilancio si rivelano insufficienti per finanziare i diritti definiti dalla legge, la normativa previgente richiedeva che si dovesse procedere a una integrazione dei capitoli di bilancio interessati. Ciò poteva avvenire vuoi attraverso l'utilizzo dei fondi di riserva, che sono stanziati sul bilancio dello stato proprio a questo scopo, vuoi con l'aggiustamento degli stanziamenti in sede di bilancio di assestamento.

Per le leggi in cui lo Stato svolge solo la funzione di finanziatore di altri soggetti pubblici, ai quali spetta la gestione dei rapporti con i beneficiari finali, può verificarsi (e spesso si verifica) che la necessità dell'integrazione di bilancio si evidenzia solo a posteriori, essendo l'erogazione dei servizi slegata dall'atto di impegno sul bilancio dello Stato. L'eventuale eccesso di spesa si produce prima che la richiesta di impegno pervenga al bilancio dello Stato. Lo stanziamento di bilancio non necessariamente definisce un limite alla spesa dell'ente esterno, né è possibile integrare lo stanziamento con l'utilizzo di fondi riserva dato che lo stanziamento è fissato con norma di legge (per esempio nella Tabella C della legge finanziaria).

Come si è già ricordato, le difficoltà di predisporre le stime del costo di una nuova legge di spesa e le previsioni di bilancio per le leggi vigenti possono essere anche molto elevate. Consapevoli di tali difficoltà, le procedure di bilancio vigenti hanno posto la valutazione degli oneri finanziari dei nuovi provvedimenti legislativi al centro del rapporto tra governo e parlamento.<sup>3</sup> La legge di contabilità infatti impone che ogni nuova proposta governativa (disegno

---

<sup>3</sup> La valutazione del cd. ciclo della quantificazione richiederebbe una riflessione specifica che non rientra quindi tra gli obiettivi del presente lavoro. Il limite fondamentale dell'intero processo consiste nel fatto che l'obbligo della relazione tecnica e della verifica parlamentare si applica solo alle nuove leggi e alle modifiche delle leggi esistenti (legge finanziaria e leggi di spesa). La relazione tecnica non deve invece

di legge o emendamento) che comporti nuovi oneri debba essere accompagnata da una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia (articolo 11-ter, comma 2, della legge n.362 del 1988), con indicazione degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme. Nella relazione devono essere altresì esposti i dati e metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica in sede parlamentare. I regolamenti parlamentari, a loro volta, stabiliscono che l'assenza della relazione tecnica sia un elemento di improcedibilità di disegni di legge ed emendamenti governativi. Presso entrambe le Camere, infine, sono state istituite apposite strutture tecniche per la verifica delle relazioni tecniche dei provvedimenti (Servizi del bilancio).

Nonostante le cautele procedurali, succede frequentemente che gli stanziamenti definiti dalle nuove leggi di spesa e quelli proposti nel bilancio a legislazione vigente si rivelino insufficienti. L'ordinamento pre-vigente non indica poteri amministrativi automatici per affrontare le conseguenze degli scostamenti. La legge di contabilità dispone infatti solo una procedura informativa: in caso di scostamento delle spese dalle previsioni di bilancio, il Governo dovrebbe riferire al Parlamento e proporre i necessari provvedimenti (articolo 11-ter, comma 7 della legge n.468 del 1988). A ciò si aggiunge la possibilità di operare con il bilancio di assestamento, una opportunità questa che non modifica la sostanza del problema: la spesa è risultata superiore alle previsioni e, con l'adeguamento degli stanziamenti in sede di assestamento, semplicemente si prende atto dell'accaduto.

Nella pratica di governo degli ultimi 20 anni, agli scostamenti rilevati in corso d'anno si è posto rimedio con manovre correttive. Si trattava però di procedure di carattere generale che non avevano riferimento con andamenti indesiderati di singoli capitoli di spesa. La procedura connessa con l'andamento non desiderato di una singola voce di bilancio non ha avuto un contenuto e ha fallito nel produrre quel segnale che avrebbe dovuto attivare una azione correttiva.

*1.3 I nuovi obblighi d'informazione e "la perdita di efficacia".* La formulazione iniziale del decreto n.194 del 2002 interviene sul tema finora discusso in quanto: (a) dispone la "perdita di efficacia" della legge sostanziale quando è stato raggiunto il limite dello stanziamento di bilancio e, (b) definisce una procedura da seguire nel caso di accertamento dello scostamento da parte del Ministero di spesa o del Ministero dell'economia. Dal punto di vista delle procedure da adottare quando lo scostamento viene accertato, il decreto impone l'obbligo di informare il Parlamento, una situazione non dissimile da quella prevista dalla legge n. 468 del 1978. Dal punto di vista della sostanza, bisognerebbe valutare l'esatto significato della "perdita di efficacia" delle norme sostanziali che regolano la spesa. Se ne è discusso in varie sedi, con conclusioni incerte. Per esempio, se ad ottobre si accerta che lo stanziamento di un capitolo è già stato pienamente utilizzato e non ci sono più fondi di riserva disponibili, significa che da novembre non si pagano

---

essere predisposta per gli stanziamenti sul bilancio dello Stato definiti in base alla legislazione vigente all'avvio della sessione di bilancio. L'obbligo, paradossalmente, si applica alle variazioni delle leggi di spesa, ma non alle leggi vigenti anche se gli stanziamenti per queste ultime sono di gran lunga più rilevanti dei costi delle prime.

più gli aumenti di stipendio prodotti da una legge sostanziale che riparametra le retribuzioni di qualche categoria di dipendenti pubblici? oppure che gli ospedali, finanziati con le quote del Servizio sanitario nazionale, devono sospendere alcune prestazioni? Sembra difficile che tali domande ricevano, nell'ordinamento italiano retto dal principio di legalità, risposte positive.<sup>4</sup>

*1.4 Le clausole di salvaguardia.* Per ovviare alle indeterminanze rilevate in chiusura del precedente paragrafo, il decreto taglia-spese è stato modificato durante l'esame parlamentare: esso impone che ogni legge che autorizzi una nuova spesa che corrisponde a diritti soggettivi contenga una clausola di salvaguardia che indichi le azioni da adottare quando la spesa effettiva eccede le previsioni. L'essenza di una clausola di salvaguardia è costituita dalla delega di poteri. Se l'intervento correttivo dovesse attuarsi con lo stesso iter utilizzato per l'approvazione della norma sostanziale originaria non si tratterebbe di una vera clausola di salvaguardia ma solo di una indicazione programmatica: governo e legislatore potrebbero fare, ma potrebbero anche non fare. La clausola di salvaguardia presuppone quindi una delega di poteri dal legislatore, al governo o a strutture amministrative, per l'attuazione di interventi diretti a rimediare le conseguenze finanziarie dello scostamento rilevato.

L'opportunità di utilizzare clausole di salvaguardia è stata spesso invocata in passato ed è stata, per alcuni anni, un *leit-motif* delle discussioni parlamentari. Si ricorda un caso dove, a fronte di una ipotesi di maggiore spesa di importo non facilmente definibile, nella finanziaria del governo Dini, veniva introdotta una clausola di salvaguardia che consentiva al Ministro delle Finanze ad aumentare il prelievo sui tabacchi nel caso si fosse verificato lo *over-spending*. A dicembre 1996, quando la circostanza temuta e coperta dalla clausola di salvaguardia effettivamente venne accertata, il ministro delle finanze, invitato a procedere, cortesemente ma con fermezza si rifiutò di usare dei suoi poteri. Anche le superiori autorità di governo, ritennero improponibile l'intervento e la clausola di salvaguardia affogò nel generale disinteresse.

Quindi bisogna definire se la clausola di salvaguardia si traduce in un obbligo a fare e a carico di chi, oppure se è solo un potere attribuito a qualche organo di governo o della amministrazione. Un caso estremo è quello in cui sono definite in modo rigoroso sia le condizioni che farebbero scattare la clausola di salvaguardia, sia i contenuti delle azioni da intraprendere. In questo caso il grilletto sulla clausola di salvaguardia viene azionato in via amministrativa: un dirigente del Ministero dell'economia accerta che le spese sul capitolo hanno raggiunto il livello

---

<sup>4</sup> Nel sistema degli effetti e delle nuove procedure avviate dal decreto 194 del 2002, non si dovrebbero trascurare il rafforzato ruolo della Ragioneria generale e i nuovi compiti degli organi interni di revisione e di controllo degli enti pubblici non territoriali. Alle ragionerie centrale e provinciali viene assegnata la prioritaria funzione del controllo e monitoraggio sulle amministrazioni dello Stato e – a tal fine – il decreto-legge stabilisce che le ragionerie provinciali dipendono organicamente dalla ragioneria centrale (articolo 1, comma 8 del decreto legge). Agli organi interni di revisione degli enti pubblici non territoriali è affidata la responsabilità di seguire lo sviluppo della gestione finanziaria degli enti stessi e di informare il Parlamento e il Ministero dell'economia sulla coerenza tra l'andamento effettivo della spesa e le assegnazioni finanziarie attribuite sulla base degli stanziamenti di bilancio. Considerando il numero di persone coinvolte nella riorganizzazione e il volume di spesa gestito dagli enti interessati, si tratta di novità non di poco conto, ammesso che la procedura trovi una sua effettiva applicazione.

dello stanziamento ed emana, in quanto autorizzato dalla legge che istituisce la clausola, un aumento delle aliquote d'imposta o un taglio orizzontale agli stanziamenti su tutti gli altri capitoli. Al polo opposto c'è il caso in cui il grilletto della clausola di salvaguardia è azionato da un atto di governo (il Consiglio dei Ministri o un singolo Ministro). Esempi del primo caso non si trovano nel nostro ordinamento. Obblighi a fare, condizionati all'accertamento di scostamenti nella spesa sono stati introdotti, in verità con scarso successo, a carico di enti diversi dall'amministrazione dello stato. Poteri di fare sono forse più plausibili, ma richiedono sempre una valutazione politica. L'idea stessa di istituti quali la clausola di salvaguardia richiede la attribuzione di un ruolo importante di *watch-dog* a un ministro o a una sua struttura tecnica che abbia particolarmente a cuore il rispetto dei saldi di finanza pubblica. Sembra qui di intravedere un nuovo importante ruolo per i tecnici del Ministero dell'economia. Tutto bene, fin che si tratta di tecnici colti e motivati, meglio sarebbe se non soggetti allo *spoils system*, capaci di leggere, con attenzione e discernimento, il verificarsi delle condizioni richieste per azionare la clausola di salvaguardia.

Resta poi la questione di come trattare tutte quelle leggi vigenti che non hanno clausole di salvaguardia, come è per esempio il caso degli stanziamenti di bilancio per la copertura dei disavanzi dell'INPS. E' però difficile ritenere che le clausole di salvaguardia possano efficacemente applicarsi a leggi che determinano importi elevati di spesa, a fronte delle quali gli scostamenti potrebbero anche essere di grande dimensione. In questo caso si rientrerebbe probabilmente nella fattispecie descritta al successivo paragrafo 3. Le clausole di salvaguardia, quando mai si riuscisse ad implementarle, sembrano destinate a garantire il rispetto di stanziamenti in settori non di grande rilievo quantitativo.

## **2. Le previsioni come gioco.**

Il decreto-legge consente qualche divagazione sulla difficile interazione tra politica, compattezza del Governo, burocrazia e procedure. Il rigido e formale sistema di procedure vigente in Italia per la preparazione e l'approvazione del bilancio lascia, quale elemento vulnerabile dell'intero processo, la fase di quantificazione degli effetti finanziari.

Il punto di partenza è costituito dal fatto che il Governo ha una forte predisposizione ad effettuare previsioni finanziarie che tendono a sottostimare l'evoluzione naturale della spesa ed a sopravvalutare l'evoluzione naturale delle entrate. Da essa derivano saldi di bilancio tendenziale più favorevoli, una minore necessità di manovre correttive, manovre correttive di importo minore e, infine, maggiori spazi per interventi di attuazione dei programmi di governo. In particolare, la sottostima degli effetti finanziari di nuovi provvedimenti (di aumento delle spese o di riduzione delle entrate) consente di far rientrare le misure desiderate nel pacchetto della finanziaria o di rinviare a momenti successivi i dolorosi interventi di limitazione delle erogazioni.

Si prenda un caso per tutti, quello della spesa sanitaria. Il Ministero della sanità avanza, nel settembre di un certo anno, richiesta per uno stanziamento di importo elevato, definito sulla

base di valutazioni confermate dalle Regioni e dai loro assessorati alla sanità. Il Ministero dell'economia avvisa il Ministro della sanità che se la spesa tendenziale è così alta allora deve proporre una manovra correttiva. Il Ministero della sanità, preoccupato, propone una stima della spesa rivista al ribasso che il Ministero dell'economia – pure lui preoccupato per la dimensione della manovra correttiva – finisce per accettare. Il Parlamento poi, sulla base dell'intesa Tesoro-Sanità integrata dall'assenso delle Regioni, approva la legge di bilancio con uno stanziamento per il Fondo sanitario nazionale che non è più il frutto di una previsione, ma piuttosto di una speranza programmatica. La consapevolezza della malefatta procedurale è presente a tutti. Le Regioni, infatti, iniziano le contestazioni a partire dal giorno dopo l'approvazione della legge di bilancio. Il conflitto tra Ministero dell'economia e Ministeri di spesa, inizialmente risolto con una convenzione (accetto le tue stime, anche se so che menti) esplose in corso d'anno. La spesa effettiva viaggia più rapidamente dello stanziamento di bilancio.

La predisposizione e la condiscendenza verso previsioni ottimistiche sul costo delle leggi di spesa caratterizzano sia i Ministeri di spesa che il Ministro dell'economia. I primi le esprimono nella stima del costo delle nuove leggi che devono essere coperte con i fondi speciali, nella valutazione degli emendamenti, nella stima delle misure contenute nella legge finanziaria; il secondo, nella stima dei costi finanziari delle leggi vigenti in sede di formazione del bilancio di previsione.

Con la minaccia che lo stanziamento previsto in una nuova legge (sia essa la legge finanziaria, dove la copertura è assicurata all'interno della stessa legge finanziaria, ovvero una legge la cui copertura è assicurata dai fondi speciali accantonati sulla legge finanziaria) si trasformi in un tetto di spesa o che si attivi il meccanismo previsto in una clausola di salvaguardia, il Ministero dell'economia può sperare che il gioco alla sottostima sopra descritto non operi più. Impauriti dalla minaccia, burocrazie ministeriali e ministri di spesa potrebbero essere indotti a un atteggiamento cooperativo sulla stima dei costi delle nuove leggi di spesa e delle manovre di bilancio o legge finanziaria. Dovrebbero divenire più forti e convinti delle proprie previsioni, ma anche divenire disposti a proporre le adeguate misure correttive. Niente che un governo non potesse ottenere anche senza il decreto-legge, soprattutto tenuto conto del ruolo della Ragioneria Generale nella verifica delle relazioni tecniche predisposte dai Ministeri di spesa.

Il decreto-legge non affronta però la questione, che appartiene in modo prevalente alla responsabilità del Ministero dell'economia, di come sono fatte le previsioni sul bilancio a legislazione vigente. Tali previsioni sono spesso il frutto di patteggiamenti tra i Ministri di spesa e il Ministro dell'economia, soprattutto il suo braccio tecnico del Dipartimento della Ragioneria dello Stato. Sul bilancio a legislazione vigente il Ministero dell'economia ha interesse a contenere la spesa e quindi a proporre previsioni relativamente basse, mentre i Ministri di spesa hanno interesse a spese più elevate. La prospettiva che lo stanziamento si riveli insufficiente a coprire le spese derivanti dalle norme sostanziali di spesa dovrebbe portare i Ministri di spesa a non accettare i bassi valori degli stanziamenti che originano dall'ambizione del Ministero



dell'economia di produrre bilanci a legislazione vigente caratterizzati da bassi livelli di spesa, che non richiedono quindi interventi correttivi. I Ministri di spesa potrebbero, diversamente da quanto avviene oggi, essere indotti a verificare l'attendibilità delle previsioni di bilancio a legislazione vigente sui singoli capitoli o unità previsionali di base: lasciando fare al Ministero dell'economia, a fine anno andrebbero nei guai con il cittadino.

*2.1 Sui confini tra leggi sostanziali e legge di bilancio.* Il combinato disposto della trasformazione degli stanziamenti in tetti di spesa e della introduzione di efficaci clausole di salvaguardia avrebbe l'effetto, se implementato pienamente, di trasformare i rapporti tra legge di bilancio e leggi sostanziali, rafforzando il peso della prima rispetto alle seconde. Una trasformazione, in sé, non necessariamente negativa. Il decreto taglia-spese, per questo aspetto si può quindi leggere come una fase dialettica che esprime il tentativo di dare una interpretazione evolutiva del terzo e quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione. Si tenta di spostare i confini tra due sfere di sovranità, quella delle leggi sostanziali e quella della legge di bilancio, rubando terreno al dominio delle leggi sostanziali per attribuirlo al dominio della legge di bilancio.

Per un economista pubblico<sup>5</sup> la legge di bilancio ha un valore diverso da quello che gli è attribuito dal terzo comma della Costituzione. Negli studi di teoria finanziaria, la funzione della legge di bilancio è quella di risolvere, una volta per tutte, il problema della coerenza tra i mezzi (le entrate tributarie e il debito) e i fini (la spesa pubblica). Non si pone nemmeno quindi la questione se e in che misura essa debba essere subordinata ai contenuti delle leggi sostanziali. La pratica, avviata con la legge n. 468 del 1978, di far precedere l'approvazione della legge di bilancio, dall'esame e approvazione della legge finanziaria, ha di fatto superato lo schematico astratto del comma 3 dell'articolo 81. Nella sessione di bilancio i diritti (i fini) e le risorse (i mezzi) sono già trattati congiuntamente anche se, in qualche caso, il conflitto tra i due viene temporaneamente accantonato attraverso la sottovalutazione delle conseguenze finanziarie delle leggi esistenti e delle nuove leggi. Si capisce quindi che il Ministero dell'economia tenda ad avvicinare il ruolo della legge di bilancio (che incorpora gli effetti della legge finanziaria e quindi i cambiamenti alle leggi sostanziali ritenuti appropriati) a quei criteri che Maffeo Pantaleoni dettò tanti anni fa nei suoi canoni sulle procedure di esame e approvazione del bilancio dello Stato.

Il decreto taglia-spese – sia che le autorizzazioni di spesa arrivino a costituire reali limiti giuridici alle erogazioni, sia che rimanga solo l'effetto-minaccia sui Ministeri di spesa – aumenta l'influenza del Ministro dell'economia sulle zone di confine tra le due fonti legislative, spostando quote di sovranità dalle leggi sostanziali alla legge di bilancio. Un passo verso un nuovo regime delle procedure di bilancio o solo un piccolo *bip* nella storia dei contrastati rapporti tra esecutivo e legislativo in materia di bilancio? Si vedrà nei prossimi anni. Rimane il fatto che dimostrazioni attendibili della coerenza tra mezzi e fini dovrebbero essere alla base di qualsiasi voto consapevole sul bilancio dello Stato.

---

<sup>5</sup> La qualifica di chi scrive ma anche quella che sta assumendo il Ragioniere Generale in carica.

### 3. E se i conti vanno male...?

Il secondo rischio della gestione del bilancio che il decreto taglia-spese intende fronteggiare è quello di un andamento dei saldi di finanza pubblica non coerente con gli obiettivi (commi 3 e 4 dell'articolo 1). Tratta quindi degli strumenti che è utile avere a disposizione se i conti di finanza pubblica in certo anno vanno peggio degli obiettivi definiti all'avvio della procedura di bilancio. Al riguardo il provvedimento introduce una novità vera: la possibilità che il Ministro dell'economia, con proprio decreto, possa limitare l'assunzione degli impegni di spesa o l'emissione di titoli di pagamento (entro limiti percentuali uniformi e con esclusione di alcune particolari categorie di spese). Si tratta di un tema complesso, che non può qui essere trattato compiutamente e sul quale proponiamo solo alcune considerazioni generali, centrate sulle innovazioni che essa apporta – rispetto agli schemi passati – ai rapporti istituzionali tra i soggetti coinvolti nelle decisioni di spesa.

*A – Il rapporto tra governo e parlamento.* Nel corso della gestione del bilancio possano manifestarsi situazioni congiunturali tali per cui il bilancio votato ad inizio esercizio non può essere attuato senza minacciare la stabilità dei conti pubblici. Come già evidenziato nel paragrafo precedente, gli scostamenti rilevati in corso d'anno sono stati spesso affrontati con manovre correttive: il governo ha sovente proposto e il Parlamento approvato interventi di modifica della legislazione vigente diretti a rimediare, spesso con carattere di urgenza, all'andamento non desiderato dei conti di finanza pubblica. In alcuni casi, le disposizioni includevano misure di blocco degli impegni o di taglio orizzontale degli stanziamenti. Si è trattato di provvedimenti che hanno sempre seguito l'iter di approvazione proprio dei provvedimenti legislativi.

Il parlamento, nella consapevolezza della difficoltà di fronteggiare tempestivamente eventi inattesi, può decidere di conferire all'esecutivo poteri specifici per la tutela di valori condivisi. È una situazione che si verifica – in base a presupposti più o meno stringenti – in numerosi paesi occidentali. Ma alcune contropartite sono in genere richieste a fronte di tale cessione di sovranità: la certezza che siano adottati comportamenti appropriati nella costruzione del bilancio (nel rispetto dei principi di prudenza), l'informazione tempestiva e accurata sul manifestarsi delle condizioni che autorizzano all'uso del potere di limitazione (nel rispetto dei principi di trasparenza) e la competenza esclusiva parlamentare ad indicare le direzioni (i programmi e le categorie di spesa escluse) e i limiti quantitativi del potere di intervento del Governo. In assenza di queste cautele, si rischia di disegnare un sistema che altera le basi istituzionali della responsabilità politica, in cui l'incapacità del parlamento di controllare premesse e condizioni del potere conferito all'esecutivo indebolirebbe quel ruolo di controllo sul bilancio pubblico che costituisce uno dei compiti originari delle camere rappresentative.

La situazione statunitense è significativa al riguardo: il potere presidenziale di imporre tagli al bilancio in via amministrativa, sulla base delle stime dei propri uffici, opera su un bilancio la cui responsabilità delle stime è assegnata agli uffici del Parlamento, che sono anche in

condizione di verificare autonomamente gli andamenti congiunturali dei conti pubblici. Il sistema quindi, oltre a promuovere una forte indipendenza delle strutture tecniche, include efficaci incentivi per la predisposizione di attendibili stime iniziali del bilancio (in caso contrario il parlamento vedrà tagliare quegli stanziamenti che i propri uffici hanno stimato).

*B – La correzione è sempre sulle spese (!).* Analizzando congiuntamente le disposizioni della prima e della seconda parte del decreto-legge risulta una asimmetria nei processi di correzione degli errori di quantificazione, a seconda che tali errori si manifestino dal lato delle entrate o da quello delle spese. La prima parte del decreto controlla le spese imponendo tetti massimi alla singola voce di spesa; la seconda parte consente di limitare gli impegni di una serie di voci di spesa qualora i saldi di finanza pubblica non siano coerenti con gli obiettivi iniziali. Se la prima parte è efficace, i target non sono rispettati solo quando le entrate manifestano andamenti diversi da quelli stimati. Il provvedimento realizza il già sottolineato interesse del Ministero dell'economia a contenere la spesa complessiva, configurando un processo per la correzione degli eventuali errori di quantificazione che opera sempre nella stessa direzione, dal lato della spesa: se una legge di spesa è sottostimata si comprime la relativa spesa (con i commi 1 e 2); se una voce di entrata è sovrastimata, cioè gli incassi sono inferiori all'importo iscritto in bilancio, si interviene, limitando gli impegni di spesa.

*C- Il rapporto all'interno del Governo.* Pratiche di rallentamento degli impegni sono state sovente adottate a fine anno dall'allora Ministero del Tesoro in corrispondenza con una evoluzione indesiderata dei saldi e a fronte di stanziamenti solo parzialmente utilizzati (che quindi potevano essere considerati non strettamente necessari a finanziare l'azione pubblica dell'esercizio in corso). Il rallentamento, se protratto oltre il 31 dicembre, poteva portare alla messa in economia dello stanziamento e quindi, *de facto*, alla sua riduzione. I commi 3 e 4 del decreto-legge possono essere considerati, dal punto di vista della gestione di una emergenza sui conti pubblici rilevata verso la fine dell'esercizio, come la formalizzazione legislativa di prassi già vigenti. Per questo aspetto, il decreto metterebbe ordine rispetto alle procedure del tutto informali utilizzate nel passato, portando la decisione a livello della collegialità di governo e, allo stesso tempo, rafforzando il potere del Ministro dell'economia a fronte dei ministeri di spesa.

La situazione è naturalmente diversa quando si consideri che gli interventi di blocco degli impegni potrebbero, nel nuovo regime, avvenire in qualunque periodo dell'anno sostituendo non più le azioni amministrative di fine anno, ma eventuali decreti-legge che sarebbero stati valutati in Parlamento e quindi capaci di attivare le difese settoriali del ministro competente sostenute dalla propria commissione di merito. C'è poi il rischio che si possano generare situazioni di mancanza di trasparenza connesse alla durata del procedimento con il quale le indicazioni generali adottate dal Governo nella sua collegialità si traducono in effettive riduzioni degli stanziamenti. La disciplina fiscale potrebbe quindi avere costi elevati.

*D - L'effetto sui saldi e il ruolo del bilancio di cassa.* Il bilancio di cassa dello

Stato dovrebbe essere migliorato e reso coerente con le previsioni del settore statale. Il monitoraggio in corso d'anno viene operato sul fabbisogno del settore statale, mentre il potere di intervento previsto dal decreto-legge opera sul bilancio dello Stato. I due aggregati non sono completamente coerenti e i parametri per trasformare le limitazioni applicate al bilancio in riduzioni del fabbisogno sono tuttora poco trasparenti. Il bilancio di cassa dello Stato non si caratterizza per vere previsioni: le autorizzazioni di cassa sono spesso molto elevate, superiori a quanto è effettivamente necessario erogare tenendo conto delle disponibilità liquide di cui i beneficiari della spesa dispongono sui conti di Tesoreria a loro intestati. Ne risultano autorizzazioni che non operano quale vincolo sulle erogazioni. Il Ministero dell'economia dovrebbe impegnarsi di più su questi aspetti, promuovendo regole e forzando comportamenti appropriati nella predisposizione del bilancio dello Stato e nella integrazione delle informazioni tra gestione del bilancio e gestione di Tesoreria per i singoli capitoli, unità previsionali o comparti di spesa. E' già stato fatto e non ci sono problemi informatici per farlo ancora e possibilmente meglio.

#### **4. Residui passivi: questione contabile o di politica di bilancio?**

Infine, il decreto taglia-spese interviene sul rischio connesso all'esistenza dei residui passivi, la cui ingente presenza in bilancio ha spesso sollevato grandi allarmi. Anche per tale aspetto, il provvedimento interviene su un aspetto qualificante dei rapporti interni del governo - tra ministero dell'economia e ministeri di spesa - e di quelli tra governo ed Parlamento. Secondo le norme di contabilità, esistono due tipi di residui passivi: i residui propri, che corrispondono a risorse per le quali sussiste un formale atto di impegno e i residui impropri o di stanziamento, che corrispondono a somme non impegnate (e non erogate) alla fine dell'esercizio, ma per le quali è stata adottata la decisione di conservazione per l'anno successivo. Il volume complessivo dei residui passivi dipende dalla formazione di nuovi residui nel corso dell'anno e dallo smaltimento dei residui esistenti all'inizio dell'anno. In materia di formazione dei residui propri, il decreto fissa una data rigida, il 31 dicembre, per la accettabilità, da parte del Dipartimento della Ragioneria dello stato, dei decreti di impegno - che sono nella responsabilità dei ministeri di spesa - delle risorse finanziate stanziato sul bilancio dello stato. In questo modo si innova rispetto ad una prassi, che portava ad accettare i decreti di impegno datati 31 dicembre (data di chiusura dell'esercizio finanziario) fino alla primavera avanzata dell'anno successivo, fino cioè a una data molto vicina a quella ultima compatibile con la stesura materiale del rendiconto consuntivo. Il decreto stabilisce per legge che il 31 dicembre di calendario è anche il 31 dicembre per gli uffici del Ministero dell'economia. Molto bene. Nel passato, venne fatto anche di più, cercando di intervenire anche sul volume dei residui esistente. Nel 1997, con un emendamento approvato all'ultimo momento nella sessione di bilancio, furono modificate le regole di formazione dei residui per le risorse correnti: una parte dello stock di residui esistente all'epoca venne di fatto eliminato. La norma

venne applicata anche per qualche anno successivo, ma cadde in disuso per il disinteresse mostrato nei suoi confronti dalle strutture amministrative dell'allora Ministero del Tesoro che la ritenevano di difficile interpretazione.

In materia di residui di stanziamento il decreto taglia-spese interviene riducendo il numero degli anni per i quali una somma per spese in conto capitale può essere conservata in bilancio (ora, in base al decreto 194 del 2002, non oltre l'esercizio successivo), sempre che sia emesso il decreto di accertamento. Non sembra una decisione molto saggia. Sarebbe forse stato preferibile ripercorrere l'esperienza del 1998 e 1999 utilizzando le norme tuttora vigenti del Regio Decreto n. 2440 del 1923. Da tali norme risulta infatti che uno stanziamento non impegnato entro il 31 dicembre dell'anno di riferimento va in economia (deve cioè essere cancellato e sparire dal gran libro delle leggi vigenti) se non interviene un decreto (cosiddetto di "accertamento dei residui") che ne stabilisce la conservazione per l'anno successivo. Nella tradizione amministrativa del nostro paese, l'emissione dei decreti di accertamento dei residui è avvenuto quasi sempre via automatica, dietro semplice richiesta degli uffici del Ministero competente, da parte della Ragioneria centrale del Ministero stesso.

Con la legge n. 94 del 1997 venne definito, in modo non equivoco, che la conservazione delle somme non impegnate, non era un atto dovuto ma richiedeva una valutazione discrezionale del governo sulla opportunità di mantenere o meno in bilancio le somme non impegnate. Senza il decreto di accertamento, il residuo non esiste e lo stanziamento è dissolto.

Il primo utilizzo esplicito delle norme vigenti venne fatto nel gennaio del 1998, quando venne avviata una procedura per la quale, su proposta del Ministro del Tesoro, solo una frazione delle somme non impegnate sul bilancio del 1997 venne trasformata in residui passivi attraverso una decisione passata al vaglio del Consiglio dei Ministri e poi comunicata al Parlamento. In Parlamento si ebbe un lungo ed interessante dibattito, con audizioni alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, sul potere-opportunità che il governo decidesse, con proprio atto, quali stanziamenti (non impegnati, ma votati l'anno prima dal Parlamento) dovessero essere conservati nel 1998 sotto forma di residui di stanziamento. La posizione parlamentare si riassumeva nel concetto: "c'è una legge di spesa votata dal parlamento, il governo è stato lento nel darvi attuazione, si generano delle somme non impegnate. Con il potere discrezionale sul mantenimento dei residui, si dà al governo la possibilità di svuotare di contenuto la decisione adottata dal Parlamento". Approfondendo le normative vigenti, passò la linea che, sulla base della normativa di contabilità, per le spese in conto capitale, le somme non impegnate dovevano considerarsi "morte", a meno che non venissero riportate in vita attraverso un atto discrezionale adottato del governo, il decreto di accertamento dei residui.

La procedura di valutazione discrezionale dei residui per il tramite dei decreti di accertamento, senza il riporto a nuovo automatico delle somme non impegnate, è una procedura che dovrebbe essere applicata annualmente. La normativa di riferimento è tuttora vigente: fu adottata nel 1998, poi ripetuta nel 1999 e, con progressiva perdita di incisività, negli anni

successivi. Tale procedura è in grado di risolvere gran parte delle questioni relative al “rischio residui” rimettendo al Governo la decisione discrezionale se gli stanziamenti non impegnati debbano o no diventare residui. Tale decisione non ha bisogno, per essere applicata, del decreto taglia-spese che si trova, anche in questo caso, a risolvere i possibili conflitti interni al Governo (tra Ministero dell’economia e ministeri di spesa) sulla conservazione o meno degli stanziamenti non impegnati.

## **5. Considerazioni conclusive.**

I contenuti del decreto taglia-spese tendono a rideterminare i rapporti di potere tra parlamento e governo da un lato e all’interno del governo, tra i ministeri di spesa e il ministero dell’economia, dall’altro. Incidono altresì sul peso relativo di leggi di spesa e stanziamenti di bilancio nella formazione delle decisioni politiche in materia di spesa pubblica. Qualche commento conclusivo sui tre aspetti.

*5.1. Lo spostamento di poteri all’interno del governo.* In caso di eccessi di spesa rispetto agli stanziamenti di bilancio e alle somme indicate nelle clausole di copertura delle nuove leggi di spesa, il decreto taglia-spese dispone la *perdita di efficacia* delle norme sostanziali o impone l’introduzione di clausole di salvaguardia. Considerazioni analoghe valgono per l’attuazione di leggi esistenti: se la spesa eccede lo stanziamento di bilancio, la *perdita di efficacia* si applicherebbe alle norme sottostanti. In entrambi i casi, una conseguenza molto rilevante. Dato l’ordinamento giuridico del nostro paese, è possibile che il nuovo istituto diventi esso stesso inefficace. Esso manterrà tuttavia il suo valore di minaccia di una sanzione applicabile ai comportamenti erronei o ingannevoli che possono manifestarsi nella formazione delle stime dei costi delle nuove leggi e delle previsioni di bilancio a legislazione vigente. Se la minaccia viene ritenuta credibile, ci si dovrebbe aspettare una maggiore consapevolezza da parte dei Ministeri di spesa nella formazione delle relazioni tecniche sul costo dei nuovi provvedimenti. Anche però una loro minore arrendevolezza quando, nella formazione del bilancio a legislazione vigente, viene chiesto al Ragioniere Generale dello Stato (dal Ministro dell’economia o dal capo del Governo) di avallare previsioni di spesa a legislazione vigente inferiori ai valori che emergerebbero da valutazioni tecniche indipendenti. I costi potenziali delle sotto-stime, non ultimi quelli associati alle conseguenze della possibile “perdita di efficacia” o alla attivazione della clausola di salvaguardia, dovrebbero indurre tutte le parti interessate al gioco delle previsioni a una maggiore consapevolezza.

Il problema della sotto-stima dei costi finanziari delle leggi sostanziali non riguarda, se non indirettamente, i rapporti tra Governo e Parlamento. I casi in cui il Parlamento adotta provvedimenti in palese violazione degli obblighi di copertura e senza partecipazione consensuale del governo si contano, in una legislatura, sulle dita di una mano. L’errore (o l’inganno ?) nasce sempre nel governo, nell’uno o nell’altro dei suoi Ministeri o uffici legislativi. Per questi aspetti, il

decreto che, nella sua versione originale era stato visto come diretto ad incidere sull'area dei diritti soggettivi, può essere meglio interpretato come diretto a rafforzare i poteri del Ministero dell'economia e della Ragioneria dello Stato. Esso risolve quindi una questione interna di governo, in modo utile al controllo della spesa, ma che si poteva risolvere senza una nuova legge.

5.2. *Lo spostamento di poteri dal Parlamento al Governo.* Il potere per il Governo di intervenire in via amministrativa sulla esecuzione della spesa bloccando o limitando la assunzione di impegni sugli stanziamenti approvati in parlamento rappresenta una forma di occupazione da parte dell'esecutivo di territori finora appartenenti alla sovranità del legislativo. In senso formale, una soluzione contraddittoria rispetto all'ordinamento. Tuttavia, questa intrusione non è senza precedenti. Con la gestione dei "fondi di riserva" il Governo ha spesso determinato rilevanti mutamenti nelle allocazioni finanziarie approvate in Parlamento. Il bilancio di assestamento, che pure determina importanti modifiche degli stanziamenti iniziali, solo formalmente è un prodotto parlamentare: l'esame e approvazione delle proposte del governo sono solo poco più di un rito. Gli interventi di blocco degli impegni possono essere visti come una sorta di fondo di riserva negativo rimesso, al pari dell'ordinario fondo di riserva, alla discrezionalità del governo. C'è naturalmente un problema di misura e di condizioni per l'utilizzazione: quale può essere il limite massimo da concedere ad interventi discrezionali del governo superato il quale deve essere il parlamento ad intervenire? Devono questi interventi essere limitati all'emergenza di fine anno o possono essere attuati in qualunque momento dell'anno alla sola condizione dell'accertamento dello stato di pericolo per i conti di finanza pubblica?

In via pratica, se ci si limita al contesto in cui ha preso forma il decreto-legge n. 194 del 2002 e la sua applicazione concreta nel 2002 (un intervento di fine anno in situazione di emergenza per i conti pubblici) si deve rilevare che il governo, negli intorni di fine anno, ha sempre avuto la possibilità di manipolare gli impegni di spesa. Rinviando gli atti d'impegno delle spese correnti, lo stanziamento può essere mandato in economia; consentendo impegni formali, uno stanziamento può divenire un residuo passivo. Con i decreti di accertamento dei residui, uno stanziamento non impegnato può essere cancellato per sempre o conservato nella gestione della spesa negli anni successivi. In una valutazione degli eventi concreti di fine 2002, si può dire che il decreto-legge taglia-spesa ha formalizzato un trasferimento di poteri che, nei fatti, il governo avrebbe potuto già esercitare.

Restando ferme le riserve poste dalla mancanza di indicazioni sui limiti quantitativi e sulla vaghezza delle condizioni che devono essere soddisfatte perché scatti il trasferimento dei poteri, la pratica attuazione di questa parte del decreto non sembra avere debordato dai confini che la prassi già assegnavano al governo in materia di gestione del bilancio. Al Parlamento il compito di verificare limiti e condizioni nell'uso dei poteri governativi, formalizzati dal decreto-legge, se vuole evitare una ulteriore erosione del proprio ruolo di controllo sull'uso delle risorse pubbliche.

5. 3. *Leggi di spesa o stanziamenti di bilancio?* Per i suoi contenuti e per la sua indeterminatezza, il decreto taglia-spesa si inserisce in una dialettica di lungo periodo sui confini

tra il peso e la rilevanza delle norme sostanziali e degli stanziamenti di bilancio nel determinare gli esiti dei processi di spesa che ha avuto risposte mutevoli nel tempo, sia in Italia che altrove, e diverse nei diversi paesi. La supremazia o il maggior peso che il decreto assegna agli stanziamenti di bilancio rispetto alle norme sostanziali, potrebbe essere solo espressione della contingenza legata all'andamento dei conti pubblici nell'autunno del 2002. Potrebbe però anche essere un episodio importante, diretto ad espandere in via permanente il potere di guida e di indirizzo delle decisioni assunte o da assumere nella sessione di bilancio rispetto a quelle definite o da definire nelle leggi che individuano le categorie di beneficiari e definiscono l'entità dei benefici. L'equilibrio tra mezzi e fini, tra risorse e benefici (o diritti) sarebbe, d'ora in avanti, più influenzato dai primi che non dai secondi.