

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. I
N. 5

MESSAGGIO ALLE CAMERE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

A NORMA DELL'ARTICOLO 74 DELLA COSTITUZIONE

TRASMESSO ALLA PRESIDENZA IL 19 GENNAIO 1983

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO

(ANDREATTA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI

(COLOMBO)

E COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(LA MALFA)

(CAMERA N. 3360; SENATO N. 1972)

Aumento della quota di partecipazione dell'Italia al capitale
della Banca europea per gli investimenti

**APPROVATO DALLA VI COMMISSIONE PERMANENTE
(FINANZE E TESORO) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

il 7 luglio 1982

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 21 dicembre 1982

ONOREVOLI MEMBRI DEL PARLAMENTO! — È unanime il riconoscimento che i già gravissimi e sempre più incalzanti squilibri della finanza pubblica si collocano alla radice delle tensioni e delle difficoltà che incombono su tutta l'economia italiana.

È unanime altresì il riconoscimento che una manovra di rientro verso relazioni economiche più equilibrate e il recupero di una prospettiva di sviluppo possono essere perseguiti proprio e solo se sapremo ricondurre sotto controllo la nostra contabilità pubblica, con gradualità ma anche con molta determinazione e con indispensabile rigore. A riguardo Governo e Parlamento hanno a più riprese espresso propositi e hanno approvato programmi e documenti che segnano una rotta ardua e severa; dalla quale non è per altro possibile scartare se si vuole tenere fermo l'obiettivo del rientro e dello sviluppo, se si vuole scongiurare un aggravato dissesto e una desolata deriva della nostra economia. Recupero di entrate, imposizione di nuovo prelievo, economie di spesa su ogni possibile fronte, revisione e disinnescamento di normative che perpetuano e aggravano squilibri; sono questi i titoli delle dolorose ma necessarie azioni programmate o avviate per fronteggiare e domare l'emergenza della nostra contabilità pubblica.

In questo quadro è d'uopo che massimi siano l'attenzione ed il rigore nell'osservare il precetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, che vuole le nuove e maggiori spese deliberate dal legislatore sempre riscontrate e per intero fronteggiate da corrispondenti risorse finanziarie, o di nuova e certa acquisizione ovvero rese disponibili per il nuovo titolo legislativo di spesa da economie su altri titoli e in altre destinazioni. Vano sarebbe affaticarsi in azioni di recupero e di rientro se nuovi sfondamenti e nuovi scompensi si dovessero perpetrare sul fronte della nuova legislazione di spesa. Vana la stesura di severi preventivi, vana l'impostazione di rigorose manovre di bilancio se in corso d'opera nuove leggi di spesa, con inadeguato ed elusivo conteggio degli oneri implicati, con coperture finanziarie insufficienti o effimere, avviano a consuntivi che li contraddicono e che non attenuano ma aggravano sbilanci e disavanzi.

La mobilitazione di nuove risorse di tesoreria per la copertura di nuove spese correnti e ricorrenti, la decurtazione di fondi di riserva destinati a fronteggiare superiori di gestione per spese obbligatorie e d'ordine che poi si dovranno reintegrare a disavanzo, il distogliere per nuovi titoli di spesa i già magri accantonamenti destinati all'ammortamento di un debito pubblico in diròmpente espansione, la predisposizione di oneri crescenti a carico di esercizi futuri con copertura limitata alla sola minore quota di spesa iscritta sul primo bilancio di competenza, la dissimulazione e la sottovalutazione di oneri implicati da nuovi congegni normativi che pur ricadranno direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello

Stato (nella sua nozione e responsabilità di bilancio pubblico allargato, quale correttamente configurata dalla riformata legge di contabilità pubblica), sono tutte pratiche — anche recenti — che integrano sostanziale elusione, aggiramento e solo formale riguardo al precetto di equilibrio finanziario impartito dall'articolo 81 della Costituzione a carico delle nuove leggi di spesa.

È un precetto questo della indicazione dei mezzi per far fronte alle nuove e maggiori spese che implica osservanza sostanziale, non formalistica, che tanto più chiama in causa la responsabilità del legislatore ad una sua ottemperanza puntuale e non evasiva in quanto la proiezione e la dinamica della finanza pubblica volgono non verso una positiva espansione ed un affidante equilibrio, ma già versano in gravi disavanzi e soffrono di allarmanti squilibri. È perciò che indicazioni di copertura di fragile consistenza, affidate a formulazioni nominalistiche, fondate su valutazioni ottimistiche e addirittura illusorie, se potevano essere riguardate con una qualche indulgenza e permissività in passato, con una meno grave congiuntura della finanza pubblica, per comprensiva deferenza ai titoli di merito della nuova spesa e alla rilevanza degli interessi pubblici perseguiti di volta in volta dal legislatore, non possono più passare inosservate né procedere indenni da rilievi in un frangente così diverso e così gravido di pericoli per le nostre pubbliche contabilità.

È nel quadro di questa considerazione, animato dalle preoccupazioni ora esposte che mi sono risolto, Onorevoli membri del Parlamento, ad avvalermi del potere non impeditivo ma riflessivo commesso al Presidente della Repubblica dall'articolo 74, primo comma, della Costituzione per rinviare a un Vostro nuovo esame la legge: « Aumento della quota di partecipazione dell'Italia al capitale della Banca europea per gli investimenti » pervenutami per la promulgazione. Anche in questo caso, infatti, riscontro una elusione dell'onere di copertura posto al legislatore di nuove e maggiori spese dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

In effetti, la indicata legge dispone l'aumento della quota di partecipazione italiana al capitale della Banca europea per gli investimenti in misura pari a 1.260.000.000 di unità di conto europeo (ECU), da versarsi per il 7,5 per cento (94.500.000 ECU) in moneta nazionale, in otto quote semestrali (11.812.500 ECU), con scadenza il 30 aprile ed il 31 ottobre, e per la prima volta il 30 aprile 1984.

Poiché il provvedimento produce i primi effetti nell'esercizio 1984, il legislatore non ha ritenuto di dover indicare le modalità di copertura della relativa spesa.

Ma già con la sentenza n. 1 del 1967 la Corte Costituzionale aveva affermato ed ha poi sempre fatto valere la interpretazione più ampia e rigorosa dell'obbligo di copertura posto dal precetto costituzionale al legislatore di nuova spesa, obbligo da riguardare come esteso anche agli oneri disposti a carico degli esercizi futuri, già sin da allora indicando nei documenti programmatici pluriennali la sede di riscontro delle compatibilità e delle coerenze finanziarie da osservare.

Seguendo tale indicazione, sempre ribadita dal giudice di costituzionalità delle leggi, la riforma del bilancio dello Stato e della

contabilità pubblica approvata con la legge 5 agosto 1978, n. 468, che ha introdotto a fianco del bilancio annuale e come suo più ampio orizzonte programmatico il bilancio pluriennale, ha individuato in tale nuovo documento della contabilità pubblica la sede di riscontro a fine di copertura delle nuove e maggiori spese che vengono ad incidere sugli esercizi finanziari successivi (le cui compatibilità e i cui equilibri sono appunto contemplati dal bilancio pluriennale). In particolare, proprio l'articolo 4, quarto comma, della nuova legge assai puntualmente individua nel saldo netto da finanziare stabilito in via previsionale per ciascuno degli esercizi finanziari considerati dal bilancio pluriennale « la sede di riscontro per la copertura finanziaria di nuove e maggiori spese del conto capitale previste dalla legislazione di spese a carico degli esercizi finanziari considerati dal bilancio pluriennale ». L'aumento della partecipazione italiana al capitale della Banca europea per gli investimenti costituisce appunto un titolo di spesa del conto capitale.

Lo stesso Senato della Repubblica, affrontando in termini più ravvicinati i problemi di attuazione della richiamata legge di riforma del bilancio dello Stato e della contabilità pubblica, in un Comitato di studio promosso dalla Commissione Bilancio, ha individuato nelle proiezioni del fondo globale di parte capitale e nelle disponibilità in esso riscontrabili sul differenziale tra il primo anno e gli anni successivi considerati dal bilancio pluriennale lo spazio utile per l'allocazione di nuove e maggiori spese in conto capitale implicate da nuova legislazione di spesa. Anche un importante ed attuale documento del Governo quale la nota preliminare al bilancio di previsione 1983 si muove in analoga direzione, annunciando la predisposizione per gli anni 1984 e 1985 di due appositi fondi (uno di parte corrente e uno per il conto capitale) intesi appunto a consentire « una più puntuale valutazione delle conseguenze delle scelte che dovranno essere fatte a valere sulla dotazione di quegli esercizi ».

Sulla base di tali convergenti indicazioni sembra pertanto possibile e doveroso corredare la nuova legge di spesa di una adeguata indicazione di copertura, vuoi allocata sul fondo globale in conto capitale per l'esercizio finanziario 1984, vuoi raccordata al saldo netto da finanziare per l'anno 1984, quale emerge dal bilancio triennale allegato alla legge di bilancio per il 1983.

Tali sono le osservazioni e le indicazioni che affido al presente messaggio col quale, avvalendomi dei poteri conferitimi dall'articolo 74, primo comma, della Costituzione, rinvio al Parlamento per un nuovo esame la legge già approvata dalla Camera dei deputati in data 7 luglio 1982 e dal Senato della Repubblica in data 21 dicembre 1982.

Roma, 19 gennaio 1983.

PERTINI

BODRATO

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

La quota di partecipazione italiana al capitale della Banca europea per gli investimenti (BEI) stabilita all'articolo 4 del protocollo sullo statuto della Banca europea per gli investimenti annesso all'accordo ratificato e reso esecutivo con legge 14 ottobre 1957, n. 1203, e successivamente modificata con le leggi 27 dicembre 1973, n. 876, 9 dicembre 1977, n. 956, e 29 settembre 1980, n. 579, è aumentata di 1.260.000.000 di ECU in conformità alla decisione adottata il 15 giugno 1981 dal Consiglio dei governatori della Banca stessa.

Tale quota, da versarsi per il 7,5 per cento pari a 94.500.000 di ECU, sarà corrisposta in otto rate semestrali consecutive di eguale importo, di cui la prima scadente il 30 aprile 1984.

ART. 2.

La conversione in lire degli importi predetti espressi in ECU sarà fatta in conformità alla decisione del Consiglio dei governatori del 15 giugno 1981, utilizzando i tassi applicabili alla data di ciascun versamento in base alle apposite comunicazioni inviate dalle istituzioni comunitarie al Ministero del tesoro.