

PARTE PRIMA

**DISCIPLINA ED ASPETTI GENERALI
DELLA GESTIONE**

PAGINA BIANCA

SEZIONE I

DISCIPLINA NORMATIVA DELLA GESTIONE

PAGINA BIANCA

Capitolo I

BILANCIO E ORDINAMENTO CONTABILE

1. Il cammino, disegnato dalla legge n. 468 del 1978, verso il recupero di una piena governabilità della finanza pubblica, continua ad essere percorso, non senza interruzioni, dal Governo e dal Parlamento. I risultati raggiunti in termini di pressione fiscale, di ristrutturazione del debito pubblico, di freno di talune indicizzazioni della spesa, di metodologia di copertura delle nuove e maggiori spese, pur apparendo di segno positivo, non contrastano sufficientemente le tendenze di fondo del sistema le cui proiezioni previsionali continuano a segnalare esiti non compatibili con la continuità e la stabilità dello sviluppo economico del paese.

È importante segnalare che, sotto il profilo istituzionale, le incertezze e i ritardi nella attuazione di alcuni strumenti chiave della riforma del bilancio non hanno indotto, (come apparve possibile nel corso degli anni passati) ad abbandonare la strada intrapresa, per restaurare ordinamenti preesistenti. La stessa relazione della Corte relativa al precedente esercizio, misurando realisticamente le difficoltà del processo attuativo della riforma, aveva suggerito concretamente strumenti e percorsi (talora «minimali») capaci di assicurare la continuità della direzione di marcia, anche se a prezzo di taluni aggiustamenti e pause.

I risultati della gestione ed i fatti istituzionali che caratterizzano l'esercizio 1983 (e le impostazioni adottate per il 1984) confermano che taluni sforzi sono stati coronati da successo pur ponendo in evidenza il permanere di squilibri che esigono la prosecuzione del lavoro intrapreso sia nel senso di una più piena realizzazione del metodo di governo della finanza pubblica voluto dalla legge n. 468, sia nel senso di indirizzi di merito della politica fiscale e della legislazione di spesa più incisivamente in contrasto con le tendenze ereditate dal passato.

2. Il più importante segnale positivo è offerto dalla tempestiva approvazione, entro il termine della fine d'anno della legge finanziaria e del bilancio, (1) per la prima volta dopo quattro esercizi nei quali si era giunti sulla soglia del limite costituzionale assegnato all'esercizio provvisorio (2). Non si tratta di un dato di cronaca politico-parlamentare isolabile. La tempestiva approvazione della legge finanziaria e del bilancio segue, infatti, l'adozione da parte del Parlamento di

(1) Legge 27 dicembre 1983, n. 730; legge 29 dicembre 1983, n. 744.

(2) Legge 24 aprile 1980, n. 146; legge 30 aprile 1980, n. 149; legge 30 marzo 1981, n. 119; legge 23 aprile 1981, n. 164; legge 26 aprile 1982, n. 181; legge 30 aprile 1982, n. 188; legge 26 aprile 1983, n. 130; legge 29 dicembre 1983, n. 744.

decisioni formali sul procedimento di esame dei disegni di legge relativi tali da delineare una disciplina «resistente» della materia, capace di incanalare e sospingere, anche nel futuro, verso modi e tempi utili di esame delle decisioni di bilancio.

La Camera dei deputati ha approvato (seduta del 29 settembre 1983) modificazioni al proprio regolamento che introducono una specifica disciplina della «*sessione di bilancio*». Il Senato ha adottato (con decisione della Presidenza su proposta della Conferenza dei capigruppo) una organizzazione per «*sessione*» dell'esame dei documenti finanziari «nel quadro delle vigenti norme procedurali e fatta salva la possibilità di introdurre in futuro, sulla base dell'esperienza, quelle eventuali modifiche che recepissero, anche formalmente, un diverso modo di organizzare, i lavori parlamentari, già collaudato in via sperimentale» (3).

Sin dalla relazione sull'esercizio 1980 la Corte ha formulato l'auspicio (successivamente raccolto dal dibattito dottrinale e politico) dell'adozione di soluzioni regolamentari appropriate fondate sull'adozione di una «*sessione di bilancio*» esclusivamente dedicata all'esame del disegno di legge finanziaria e del bilancio. Questo indirizzo è stato costantemente mantenuto e precisato dalla Corte nei successivi esercizi.

Coerentemente con gli indirizzi richiamati si può esprimere una valutazione positiva sulle innovazioni procedurali adottate dalla Camera dei deputati, la cui disciplina della sessione di bilancio sembra capace di fissare parametri corretti di riferimento per un esame della materia del bilancio, fissando principi che individuano correttamente la responsabilità del Governo e quelle proprie del Parlamento, in modo coerente con l'articolo 81 della Costituzione e con i suoi svolgimenti tracciati dalla legge n. 468.

Emergono dalla soluzione adottata con le modifiche regolamentari citate soddisfacenti risposte a preoccupazioni più volte espresse dalle relazioni della Corte. In particolare si precisa in modo adeguato la responsabilità della competente Commissione bilancio in ordine all'esame dei contenuti tipici del disegno di legge finanziaria; si precisano utilmente gli obblighi di informazione e documentazione del Governo in ordine ai criteri di impostazione dei documenti finanziari; si adottano modalità di decisione, in Assemblea ed in Commissione, che sottolineano l'unità della decisione di bilancio nei suoi elementi costitutivi (dal bilancio pluriennale alla legge finanziaria al bilancio annuale), si pongono rigorose condizioni per la emendabilità delle norme chiave del disegno di legge finanziaria concernenti il saldo netto da finanziare, il livello massimo di ricorso al mercato finanziario e, in genere, i saldi ed i risultati riassuntivi.

Corrisponde, del pari, a preoccupazioni espresse ed a proposte formulate dalla relazione della Corte concernente il passato esercizio, l'introduzione della norma che dispone *l'esame del rendiconto generale dello Stato* entro il mese successivo alla presentazione del relativo disegno di legge, con modalità che possono (su decisione della Presidenza della Camera) avvalersi delle speciali disposizioni introdotte per la sessione di bilancio.

I meccanismi che legano i precedenti esercizi a quelli in corso (slittamento dei fondi speciali, definitivo accertamento dei residui . . .) e l'opportunità di una tempestiva verifica del quadro di riferimento d'insieme della finanza pubblica (sovente corretto in corso d'esercizio da non marginali strumenti) sottolineano ancora una volta l'importanza di una tempestiva approvazione parlamentare del rendiconto.

In questa direzione è di grande importanza la norma della «novella» introdotta nel regolamento della Camera il 29 settembre 1983, in virtù della quale il disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato è esaminato unitamente al disegno di legge di

(3) Senato, Commissione V, Seduta del 26 ottobre 1983, Dichiarazioni del Presidente della Commissione.

assestamento del bilancio entro il mese successivo alla presentazione di tale documento. Si stabilisce così una serrata sequenza temporale che lega immediatamente l'esame parlamentare alla pronuncia di parificazione della Corte. L'utilità di un esame in tempi contenuti del massimo documento consuntivo appare tanto maggiore in una fase caratterizzata da oscillazioni cicliche frequenti che possono esigere, in corso d'esercizio, correzioni e aggiustamenti della manovra fiscale e di bilancio. L'approvazione del rendiconto consente di ridurre i margini di incertezza conoscitiva alla base di tali scelte. Il rispetto dei tempi è inoltre essenziale dal momento che sin dal 30 settembre successivo alla presentazione dell'assestamento il Parlamento è impegnato nell'esame delle decisioni di bilancio per il successivo esercizio, sulla base del nuovo ed impegnativo calendario ed iter procedimentale posto dalla «sessione di bilancio».

3. Una più approfondita valutazione del significato da attribuire al risultato conseguito con l'approvazione entro la fine dell'anno della decisione di bilancio (evitandosi così il ricorso all'esercizio provvisorio) e una riflessione sulle potenzialità della riforma regolamentare della Camera (con la «sessione di bilancio») esigono un esame di due temi da tempo criticamente affrontati dalla relazione della Corte: il contenuto tipico della legge finanziaria; il rapporto fra questa e gli altri strumenti normativi (in specie i decreti-legge) aventi ad oggetto la politica economica di breve periodo.

L'esperienza dei primi anni di applicazione ha definito con precisione, in armonia con le indicazioni dell'articolo 11 della legge n. 468, i contenuti essenziali della legge finanziaria: il limite del ricorso al mercato; la determinazione delle tranches annuali di spesa delle leggi pluriennali; i contenuti innovativi dei fondi speciali. Un motivato e consapevole uso di questi strumenti essenziali definisce i limiti del deficit-spending, i margini di flessibilità delle politiche di medio periodo, la programmazione finanziaria destinata a tradursi nelle nuove misure di intervento legislativo di spesa. In questo senso la prassi applicativa sembra fornire una base ormai solida tale da individuare un ruolo della legge finanziaria correttamente inserito nel disegno costituzionale della finanza pubblica.

Necessariamente meno definita è l'area dei contenuti eventuali della legge finanziaria attraverso i quali si traduce in atto la manovra di politica economica di breve periodo introducendo le modifiche alla legislazione sostanziale ritenute indispensabili «al fine di adeguare le entrate e le uscite del bilancio dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici che si ricollegano alla finanza statale agli obiettivi di politica economica».

L'esperienza ha mostrato oscillazioni e inadeguatezze che la Corte è venuta puntualmente registrando e segnalando al Parlamento con le precedenti relazioni annuali, nell'intento di arginare un uso improprio della finanziaria.

La disciplina regolamentare della sessione di bilancio introdotta dalla Camera nel settembre 1983 si dà carico del problema con uno sbarramento procedurale. La Commissione bilancio, competente per l'esame in sede referente, è investita di un giudizio preliminare volto a valutare se il disegno di legge finanziaria «disciplina materie estranee all'oggetto della legge finanziaria, così come definito dalla legislazione vigente sul bilancio e la contabilità dello Stato», a seguito del quale la Commissione può proporre al Presidente della Camera lo stralcio delle disposizioni non coerenti con il contenuto tipico della legge finanziaria. Aver sottolineato, come fase procedimentale autonoma, una tale valutazione appare una soluzione corretta, in linea con gli orientamenti sin qui espressi dalla Corte. È infatti non eludibile un margine di discrezionalità politica nel giudizio di merito sulla congruità delle norme tese a tradurre in atto la manovra di politica economica di breve periodo. Ma i margini di discrezionalità politica sono da ricondurre ai loro limiti fisiologici, sulla base di orientamenti già emersi che escludono la opportunità di affidare alla finanziaria innovazioni radicali organizzative e procedurali (in questo senso restano valide le considerazio-

ni critiche espresse a suo tempo dalla Corte allorché con norme inserite nella finanziaria si crearono nuovi organi di ispezione fiscale e, successivamente, nuovi organi di programmazione economica), disposizioni di portata finanziaria pluriennale, etc.

Nel corso della sessione di bilancio concernente l'esercizio 1984 il disegno di legge del Governo ha visto oggetto di stralcio, in sede di esame della Commissione bilancio del Senato, talune norme concernenti la manovra fiscale (4) e numerose norme concernenti la spesa sanitaria ritenute prevalentemente caratterizzate dalla portata istituzionale di modifica dei meccanismi permanenti della legge 23 dicembre 1978 n. 833 (riforma sanitaria) (5).

Si tratta di valutazioni da ricondurre al giudizio di merito, i cui caratteri sono stati sopra richiamati, affidato al Parlamento; non può essere, infatti, in linea di principio escluso che la legge finanziaria, in relazione ad esigenze di contenimento della spesa o di espansione dell'entrata, di portata congiunturale, corregga anche meccanismi procedurali e congegni fiscali.

Contrariamente a quanto si era verificato negli anni scorsi, a partire dal 1979, la materia della finanza regionale e locale ha trovato una sua disciplina su base annuale solo nella legge finanziaria; non si è posta, dunque, la necessità del ricorso ad un provvedimento legislativo d'urgenza per il 1984 (a causa della portata triennale delle norme di riordino poste in materia dalla legge n. 131 del 1983 e della tempestività della decisione di bilancio).

Anche nel corso del 1983 è stato di notevole importanza il ricorso, per decisioni di manovra di politica fiscale e di bilancio, allo strumento del decreto-legge. Delle misure connesse alla manovra per il 1983 intervenute nella prima parte dell'anno si è riferito nella relazione sul passato esercizio. Fra i provvedimenti assunti nella seconda parte dell'anno particolare ampiezza ed incidenza hanno avuto le misure in materia previdenziale e sanitaria assunte con decreti-legge successivamente ripresentati (da ultimo decreto-legge 11 settembre 1983, n. 463, convertito in legge 10 novembre 1983, n. 638).

La manovra per il 1984 contenuta nella legge finanziaria è integrata dalle misure fiscali (traenti origine dal citato stralcio dalla parte tributaria del disegno di legge finanziaria presentato dal Governo originariamente) adottate con decreto legge 30 settembre 1983, n. 512, convertito in legge 25 novembre 1983, n. 649.

Il disegno di politica economica di breve periodo delineato dai documenti programmatici di Governo resta affidato, in misura considerevole, a strumenti posti al di fuori della legge finanziaria.

Si tratta di una scelta connessa sia alle esigenze propriamente politiche nascenti dal rapporto maggioranza-opposizione in Parlamento, sia a più profonde motivazioni istituzionali, che traggono origine dai rapporti fra rappresentanza politica e rappresentanza sindacale e degli interessi imprenditoriali in una società complessa.

Il carattere non esaustivo della manovra contenuta nella legge finanziaria non toglie importanza all'obiettivo (raggiunto quest'anno) della tempestiva approvazione della decisione di bilancio. È infatti importante che i mutevoli rapporti di interesse e di forza politica che caratterizzano il governo dell'economia in una democrazia industriale possano muoversi all'interno di una cornice minima di certezza assicurata dalla legge finanziaria e dal bilancio. Si giova di questa base sicura sia la vita del Governo e della Amministrazione, nel suo quotidiano operare, sia la compiuta possibilità di dispiegarsi, al di fuori di scadenze temporali fisse e di tempi «dovuti», della dialettica sociale e politica.

(4) Sono state ritenute congrue con il contenuto tipico della finanziaria (e figurano nel testo definitivo della legge) le norme concernenti la conferma dell'aliquota unica ILOR, dell'acconto IRPEF, IRPEG e ILOR nella misura del 92%, l'addizionale dell'8% sull'ILOR e sull'imposta sostitutiva sui frutti delle obbligazioni... ecc.; sono state stralciate le norme concernenti talune ritenute alla fonte sugli interessi ed altri proventi di capitali (recepiti nel decreto legge 30 settembre 1983, n. 512 convertito in legge 25 novembre 1983, n. 649).

(5) Sono stati stralciati gli articoli 22 (priorità del piano sanitario nazionale per il 1984-86) e 24 (prestazioni sanitarie a personale militare, ai detenuti, agli emigrati, agli stranieri... ecc.).

Resta il limite obiettivo di una politica affidata a strumenti molteplici il cui iter parlamentare è, al momento in cui la relazione viene redatta, appena concluso (con serio ritardo rispetto ai tempi di una manovra annuale) o ancora in corso. I provvedimenti cui è affidato il completamento della strategia di breve periodo disegnata dalla legge finanziaria hanno ad oggetto: il condono edilizio (decreto-legge 5 ottobre 1983, n. 529, non convertito e, successivamente, disegno di legge, Camera dei deputati, IX legislatura, n. 833; Senato n. 646); la disciplina dell'equo canone (Disegno di legge, Senato, IX legislatura, n. 479); la disciplina della indennità di contingenza, delle tariffe amministrative e dei prezzi amministrati (decreto-legge 15 febbraio 1984, n. 10, non convertito e, successivamente, decreto-legge 17 aprile 1984, n. 70, convertito in legge 12 giugno 1983, n. 219). (Sia all'inizio del 1983, sia all'inizio del 1984 una vasta contrattazione-consultazione fra Governo e forze sociali (organizzazioni sindacali dei lavoratori, rappresentanze imprenditoriali), partendo dai contenuti della «politica dei redditi», ha investito contenuti e strumenti della politica fiscale e della politica sociale. La manovra impostata con la legge finanziaria è stata integrata in modo coerente con i risultati del confronto così condotto.

Nel 1983, in conseguenza dell'accordo raggiunto il 22 gennaio: è stato modificato il sistema delle imposte dirette in maniera da attenuare il drenaggio fiscale (decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953, convertito in legge 28 febbraio 1983, n. 53); si è prorogata la fiscalizzazione degli oneri sociali; si è abbassato il grado di copertura del punto di contingenza per l'indennità integrativa speciale spettante al personale statale; si sono aumentati gli assegni familiari..... ecc. (decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito in legge 25 marzo 1983, n. 79). Il Governo ha assunto, inoltre, altri impegni in materia di prezzi amministrati, di assistenza sanitaria, di disciplina del mercato del lavoro. Le parti sociali hanno concordato direttamente una revisione della scala mobile (indennità di contingenza) nel campo dell'impiego privato e si sono impegnate a stipulare i contratti nel rispetto di alcuni criteri generali, quali l'invarianza dei salari reali e la riduzione dell'orario di lavoro.

All'inizio del 1984, a conclusione di un confronto che ha visto un accordo non totale dei soggetti in gioco (a causa del mancato consenso di una delle confederazioni sindacali dei lavoratori), il Governo ha assunto (con decreto-legge 15 febbraio 1984, n. 10) decisioni riguardanti: la fissazione di un livello massimo di aumento per le tariffe e i prezzi amministrati correlato al livello programmaticamente determinato del previsto tasso d'inflazione su base annua; l'aumento degli assegni familiari, in correlazione ai livelli di reddito familiare annuale; la revisione del prontuario terapeutico del Servizio sanitario nazionale. Il decreto-legge ha inoltre, disciplinato, in carenza di accordo fra le parti sociali, in modo diretto la determinazione della indennità di contingenza per i lavoratori privati e della indennità integrativa speciale per i dipendenti pubblici, in rapporto al tasso programmato di inflazione (con la conseguente predeterminazione del livello massimo dei punti di contingenza da riconoscere).

L'ampliarsi del contenuto della contrattazione-consultazione fra Governo e forze sociali è fenomeno noto alla evoluzione dei maggiori Stati industriali dell'occidente e caratterizza la nostra esperienza da tempo. Muovendo dalla estensione della funzione assegnata alla contrattazione collettiva nel pubblico impiego, il confronto fra forze sociali e Governo (e maggioranza parlamentare) ha interessato gli indirizzi generali di politica economica programmata, le politiche sociali e, da ultimo ed in modo più puntuale, le politiche di bilancio e fiscali.

Si delinea una ridefinizione di confini fra area propria degli istituti di democrazia rappresentativa ed area dell'autonomia contrattuale collettiva. Questa evoluzione esige comunque la garanzia del rispetto dei principi costituzionali in materia di finanza pubblica, di organizzazione della pubblica Amministrazione, di pubblico impiego; al termine di un processo di formazione della volontà politica divenuto più complesso (e più direttamente fondato sul coinvolgimento delle parti sociali) restano pur sempre ferme le responsabilità proprie del Parlamento e del Governo da

ricondurre al non mutato sistema dei principi costituzionali. Ciò vale, in primo luogo, per l'obbligo di copertura posto dall'articolo 81, che esige una verifica rigorosa — sia per lo Stato, sia per il settore pubblico allargato — delle implicazioni in termini di spesa dei congegni normativi e delle innovazioni procedurali oltre che, naturalmente, delle minori entrate o delle nuove spese.

La salvaguardia dell'area della contrattazione collettiva tutelata dagli articoli 36 e 39 della Costituzione trova, sull'altro versante, il riscontro non eludibile della necessità di salvaguardare le riserve di legge e i principi posti, in particolare, dagli articoli 23, 81, 97, 119 della Costituzione.

4. Nella relazione sull'esercizio 1982 la Corte, dopo aver richiamato gli argomenti, ampiamente svolti in passato, concernenti il bilancio programmatico pluriennale (in particolare sottolineando la grave lacuna che la mancata redazione di tale documento determina nel sistema della legge n. 468 in rapporto soprattutto alla copertura della legislazione di spesa) ha suggerito una «redazione minimale» caratterizzata: dall'evidenziamento delle compatibilità generali all'interno delle quali si inseriscono le spese correnti dello Stato e del settore pubblico allargato (pubblico impiego, previdenza, sanità, finanza locale), dalla costruzione di una proiezione pluriennale dei fondi speciali. Tale suggerimento assumeva come obiettivo dichiarato la necessità di individuare una fase intermedia di passaggio capace di fronteggiare le difficoltà tecniche ed amministrative che hanno impedito la compiuta costruzione del bilancio programmatico, in modo da assicurare un «minimo» di riscontro alla copertura delle decisioni legislative di spesa pluriennale. Fermo restando, peraltro, l'impegno, richiesto al Governo, ad individuare una strada concreta tale da consentire, nel corso del tempo, una più piena attuazione del sistema delineato dalla riforma.

Il bilancio pluriennale 1984 include una proiezione triennale dei fondi speciali; adeguandosi, sotto questo profilo, alla raccomandazione della Corte. Il significato della innovazione — della quale si sottolinea l'importanza — è limitato dalla mancanza degli elementi di valutazione del contesto macroeconomico delle compatibilità, che restano non definite. Ne deriva il permanere di una situazione che rende difficile la valutazione, certamente essenziale, dell'incidenza delle spese correnti sull'evoluzione tendenziale del risparmio pubblico e dell'incidenza delle nuove spese in conto capitale sugli equilibri complessivi derivanti dalla proiezione degli andamenti della finanza pubblica nel quadro delle previsioni economiche complessive.

Proposte interessanti vengono formulate per la costruzione del bilancio programmatico dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica (6). Sembra emergere la concreta possibilità di una costruzione del bilancio pluriennale, che, partendo da ipotesi macroeconomiche tendenziali (per il bilancio a legislazione invariata) e normative (per la versione programmatica) assuma come limiti o «regole esterne» il vincolo del non peggioramento del saldo del risparmio pubblico posto dall'articolo 4, ottavo comma, della legge n. 468 e il riscontro economico della compatibilità delle spese in conto capitale (derivante dalla stessa norma); si formula, inoltre, l'ipotesi di adottare quale ulteriore vincolo/regola il non aumento o la riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL. Tali modalità di costruzione sottolineano la necessità, del resto scaturente dalla stessa configurazione del bilancio pluriennale nella legge n. 468, di collegare il bilancio dello Stato agli andamenti del settore statale e del settore pubblico allargato.

I suggerimenti citati — il cui merito deve essere valutato, come appare ovvio, dai competenti organi di Governo e dal Parlamento — sembrano indicare, nell'ottica della Corte, una strada percorribile per completare la costruzione del sistema di programmazione della finanza pubblica disegnato dalla legge n. 468.

(6) Ministero del Tesoro, Commissione tecnica per la spesa pubblica, Rapporto annuale sull'attività e sui risultati conseguiti dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica nel 1983; Commissione per la spesa pubblica. Il bilancio pluriennale: appunti per una discussione sulle tecniche e sulle procedure.

Le difficoltà tecniche derivanti dalla necessità di compiere, in sede di redazione di un bilancio pluriennale programmatico, transizioni da stime macroeconomiche, a stime redatte in termini di flussi finanziari, da queste a stime di cassa ed infine alle previsioni di competenza (per il settore pubblico, per il settore statale e per il bilancio statale) sono certamente molto gravi (tanto più nella fase attuale di rielaborazione e ricostruzione dei parametri guida da parte della stessa scienza economica dopo i mutamenti strutturali dell'economia intervenuti negli anni settanta). Si può comprendere la riluttanza degli organi tecnici ad impegnare politicamente il Governo ad offrire al Parlamento un parametro per la copertura della legislazione di spesa sulla base di un processo tecnico il cui fondamento è così gravemente incerto.

La metodologia suggerita dalla Commissione spesa pubblica che appare implicitamente condivisa dalle considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia) fondata sulla fissazione ex ante di «regole esterne» che pongano parametri invalicabili come vincolo/obiettivo alla manovra di bilancio, sembra costituire, allo stato delle cose, un metodo praticabile, coerente con gli strumenti di analisi in questa fase adottati, non solo nel nostro paese, dalle autorità preposte al «governo» della politica fiscale e monetaria.

5. L'unità della decisione di bilancio, nei suoi essenziali momenti della legge finanziaria, del bilancio pluriennale e del bilancio annuale è accentuata e posta in evidenza dalla disciplina della «sessione di bilancio» nel regolamento della Camera. Si dispone espressamente che la discussione in Assemblea si concluda «con le votazioni finali sul disegno di legge finanziaria e sul disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato, con le variazioni conseguenti alle disposizioni contenute nel disegno di legge finanziaria». La decisione di bilancio, così concepita in modo unitario, va inserita — sia nella sua parte recante decisioni sostanziali (la legge finanziaria con le modifiche alla manovra fiscale e di spesa, con la programmazione di bilancio affidata ai fondi speciali ed alla modulazione delle annualità di spesa) sia nella sua parte recante la ripartizione delle risorse su base pluriennale ed annuale — all'interno dei principi dell'articolo 81, comma terzo e comma quarto.

Un evidente sintomo della permanente incertezza nella prassi della distinzione fra legge finanziaria e bilancio è identificabile nella vicenda concernente il rifinanziamento per il 1984 del piano straordinario di potenziamento delle strutture per la giustizia (del quale si riferisce nel capitolo della presente relazione dedicato a tale dicastero). Un programma di interventi inizialmente deciso con legge finanziaria (articolo 18 legge 30 marzo 1981, n. 119) viene ad estendere la sua portata al di là del periodo considerato, affidandosi alla legge di bilancio il compito di provvedere ai nuovi stanziamenti (con una sorta di «istituzionalizzazione» del piano di investimenti deliberato con la finanziaria 1981). Resta, fra l'altro, di incerta applicazione il meccanismo di programmazione e di controllo parlamentare che la legge finanziaria 1981 aveva previsto per il periodo da essa considerato. E torna in questione la incertezza contenutistica fra norme della legge finanziaria e «contenuto eventualmente normativo» della legge di bilancio.

Alla luce dell'evoluzione generale sopra richiamata si ripropongono due cruciali questioni:

— il ruolo «programmatico» assegnato ai «fondi speciali» nella loro articolazione nella legge finanziaria, nel bilancio annuale, nel bilancio pluriennale (comprensivo, come già detto, dell'articolazione in annualità dei fondi speciali stessi);

— la invalicabilità del limite del ricorso al mercato come strumento, di pertinenza del Parlamento, di «misura» del raccordo fra politica di bilancio, politica di tesoreria e politica monetaria.

Il sistema della legge n. 468, razionalizzando la prassi legislativa e di bilancio affermatasi, ha reso esplicito il rilievo programmatico dei fondi speciali. L'inserimento della decisione sulle nuove voci da includere in tali fondi all'interno del contenuto essenziale della legge finanziaria fornisce

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Elenco dei decreti legge relativi alla
manovra di politica economica nel 1983

- 1) Misure in materia tributaria DL 30.12.82 n. 953
(conv. in legge 28.2.83 n.53)
- 2) Provvedimenti urgenti in materia DL 22.12.82 n. 923
fiscale (conv. in legge 9. 2.83 n. 29)
- 3) Disposizioni relative ad alcune DL 30.9.83 n. 512
ritenute alla fonte sugli interes
si ed altri proventi di capitale. (conv. in legge 25.11.83 n. 649)
- 4) Provvedimenti urgenti per il set DL 30.12.82 n. 952 DL 28.2.83 n. 55
tore della finanza locale per il (decaduto) (conv. in legge 26.4.83 n. 131)
1983.
- 5) Misure urgenti in materia previ- DL 10.1.83 n. 1 DL 11.3.83 n. 59 DL 11.5.83 n.176
denziali e sanitaria e per il con (decaduto) (decaduto) (decaduto)
tenimento della spesa pubblica, DL 11.7.83 n. 317 DL 12.9.83 n. 463
disposizioni per vari settori del (decaduto) (conv. in legge 11.11.83 n. 638)
la pubblica amministrazione e pro
roga di taluni termini.
- 6) Misure per il contenimento del co DL 29.1.83 n. 17
sto del lavoro e per favorire l'oc
cupazione. (conv. in legge 25.3.83 n. 79)
- 7) Disposizioni per la formazione del L 27.12.83 n. 730
bilancio annuale e pluriennale del
lo Stato.
- 8) Disposizioni urgenti in materia DL 28.12.83 n. 746
d'imposta sul valore aggiunto (conv. in legge 27.2.84 n. 17)
- 9) Istituzione del sistema di tesore DL 25.1.84 n. 3
ria unica per enti ed organismi (decaduto)
pubblici.
- 10) Ripiano dei disavanzi di Ammini DL 26.3.84 n.41
strazione delle unità sanitarie (in corso di esame)
locali al 31.12.83 e norme in ma
teria di convenzioni sanitarie.

una soluzione idonea limitatamente all'impatto di tali spese aggiuntive sul breve periodo (esercizio considerato dalla legge finanziaria stessa e dal bilancio annuale). Ma la proiezione pluriennale dei fondi, e comunque la portata pluriennale di numerose voci inserite in essi, pur trovando un significativo ed essenziale parametro di riferimento trasparente nel loro inserimento nel bilancio pluriennale, pone ulteriori interrogativi sotto il profilo della copertura.

Da un lato, come già detto, è indispensabile che sia completata la costruzione del bilancio programmatico, secondo le linee già enunciate sopra, per consentire una valutazione degli equilibri macroeconomici entro i quali le nuove decisioni di spesa di parte corrente e di conto capitale, vanno ad inquadarsi. Dall'altro si ripropone il tema — messo da parte nel dibattito parlamentare e politico degli anni recenti — del raccordo fra programmazione della finanza pubblica e programmazione economica globale.

Questo ordine di interrogativi è posto in evidenza particolare dal ruolo affidato al Fondo Investimenti e Occupazione (FIO). Sui limiti che derivano a questo accantonamento di risorse, sostanzialmente destinato ad investimenti di medio periodo, a causa del suo inserimento entro la legge finanziaria, si è soffermata la precedente relazione. Ora sia la Relazione previsionale e programmatica, sia le esposizioni del Ministro del bilancio nel corso del dibattito sulla finanziaria e sul bilancio 1984 riconoscono espressamente il carattere pluriennale, di medio periodo, degli interventi finanziati a valere sul FIO.

In sostanza si pongono alcune precise esigenze di politica legislativa, con un riflesso evidente sulla osservanza dei vincoli costituzionali in materia di finanza pubblica.

Ove si continui a ritenere preferibile un metodo di governo dell'economia che prescindè da un piano economico globale (dopo il piano a medio termine 1982-84 non sono stati più sottoposti al Parlamento documenti programmatici globali) è necessario in primo luogo che venga completata la costruzione del bilancio programmatico pluriennale. Ma è necessario altresì che la copertura delle decisioni di spesa pluriennale sia assicurata, nell'ambito dei provvedimenti che disciplinano l'intervento, con il necessario rigore. Così per gli investimenti affidati al FIO il presupposto sostanziale dovrà trovarsi non già esclusivamente nella legge finanziaria e negli accantonamenti dei fondi speciali in essa contenuti, ma in una apposita disciplina programmatica contenuta in una legge sostanziale. Solo in questo modo si soddisfa l'obbligo di copertura che viene elusa allorché i fondi speciali della legge finanziaria assumono un contenuto eccessivamente ampio e generico e valenza ultra-annuale.

Un sintomo della carenza della legislazione di intervento nell'economia è chiaramente identificabile nel decreto-legge 29 dicembre 1983, n. 747, convertito in legge 27 febbraio 1984, n. 18, che dispone la proroga e il rifinanziamento di un ampio ventaglio di leggi di intervento settoriale nell'economia, con copertura riferita prevalentemente ai fondi speciali.

Il ricorso ai fondi speciali, al di là di ogni considerazione strettamente contabile, finisce per allargare in maniera inquietante la componente meramente discrezionale delle stime assunte a base della copertura, laddove manchino una specifica disciplina procedimentale ed organizzativa ed una impostazione programmatica definite da leggi sostanziali.

6. Ammettendo la possibilità della legge finanziaria di porsi quale strumento regolatore del deficit-spending, includendo entro il limite massimo del ricorso al mercato anche gli effetti della manovra di breve periodo attuata dalla legge finanziaria medesima, la Corte ha posto costantemente precise condizioni: il carattere esclusivamente annuale della quota di maggior fabbisogno finanziabile con ricorso al mercato (valgono a questo proposito le considerazioni del precedente paragrafo di questo capitolo); la non modificabilità in corso d'esercizio del saldo medesimo; la necessità di salvaguardare il rispetto del limite al ricorso al mercato a consuntivo.

In sede di bilancio di assestamento al Parlamento, aderendo alla impostazione della Corte, ha escluso la possibilità — in un primo tempo prospettata dal Governo — di un mutamento del saldo del ricorso al mercato, correlata ad una correzione della manovra di breve periodo. Si è verificata, tuttavia, da ultimo per il bilancio di assestamento 1983, la necessità di correggere, in aumento, il saldo medesimo, per effetto dei meccanismi amministrativi di slittamento della spesa previsti dall'articolo 10, sesto e settimo comma, e dall'articolo 17, terzo comma, della legge n. 468.

Tale effetto — in certa misura meccanico e non discrezionale — degli slittamenti consentiti da un esercizio all'altro era stato, sin qui, consentito solo limitatamente a variazioni previsionali, soprattutto in sede di assestamento. Il computo di tali effetti è stato espressamente escluso dall'articolo 1, comma secondo, della legge finanziaria per il 1984 (legge 27 dicembre 1983, n. 730), anche con riguardo al saldo risultante dal consuntivo.

La determinazione del livello massimo del ricorso al mercato (formulato sino ad oggi esclusivamente in termini di competenza) costituisce lo strumento fondamentale attraverso il quale il Parlamento pone un preciso ancoraggio alla politica di bilancio del Governo, in raccordo con la politica monetaria. Deve, dunque, essere contrastata ogni tendenza a ridurre la significatività di tale grandezza limite. Nel corso della gestione 1983, come emerge dai dati di preconsuntivo registrati dalla Relazione annuale sul fabbisogno di cassa e dalla relazione sulla situazione economica del Paese, si è manifestato il concreto pericolo di uno «sfondamento» in sede di consuntivo del limite del ricorso al mercato. Tale circostanza viene sottolineata non tanto in se stessa (perché il carattere previsionale dei documenti della finanza pubblica lascia pur esposti alle insidie non eliminabili della incertezza) quanto come segnale che induce a rafforzare prudenza e rigore nella formulazione delle previsioni ed a ricercare una crescente trasparenza e certezza nei congegni istituzionali.

In questo senso non solo il rimedio proposto dall'articolo 1 della legge finanziaria 1984 può accettarsi esclusivamente come espediente temporaneo, ma occorre rivedere il complesso degli elementi che concorrono a rendere meno affidabile la determinazione del saldo-chiave della legge finanziaria.

Accanto ai meccanismi di slittamento suindicati fattori di incertezza (dovuti alle obiettive difficoltà delle previsioni macroeconomiche ma anche alle debolezze e distorsioni dell'apparato amministrativo fiscale) derivano dalle previsioni di entrata e dal peso esercitato dalla gestione dei residui. La distanza fra residui presunti iscritti nelle previsioni iniziali e residui risultanti a consuntivo ed iscritti in bilancio con l'assestamento è stata nel 1983 notevole. La massa spendibile ne è risultata accresciuta, anche per questa via, in modo tale da rendere non affidabili le valutazioni compiute ex ante sulla capacità di spesa dell'Amministrazione e, quindi, su un livello ragionevole delle autorizzazioni di competenza e di cassa raccordabile alle grandezze iscritte nei bilanci.

Sia i meccanismi di slittamento — in particolare per i fondi speciali — sia il permanere di disfunzioni derivanti dalla gestione dei residui ripropongono all'attenzione di tutti le valutazioni critiche più volte espresse dalla Corte (7) sul permanere del ruolo dei cosiddetti «residui di stanziamento» (il cui peso nel determinare i fenomeni sopra descritti è considerevole). Fra i temi da meditare in vista di possibili aggiustamenti legislativi della 468 (il cui impianto generale, giova ripeterlo, appare valido) sono da collocare, dunque, sia il regime dei residui, sia la disciplina dei fondi speciali dettata dall'articolo 10.

(7) Si veda in particolare la Relazione della Corte concernente l'esercizio 1979, Atti parlamentari, VIII legislatura, Camera, doc. XIV, n. 2, Vol. I, pp. 62-63.

7. Sui problemi affrontati dalle Amministrazioni finanziarie — ed in primo luogo dal Ministero del tesoro — per adeguare procedimenti e strutture alla disciplina della legge n. 468 si riferisce nei capitoli di parte speciale della presente relazione.

Un particolare sforzo appare necessario nel campo delle attività finalizzate alla compiuta costruzione del sistema informativo previsto dalla legge n. 468. Ancora per il 1984 le carenze emerse in tale direzione hanno reso non possibile la costruzione del conto consolidato del settore pubblico allargato (la relazione sul fabbisogno di cassa, nella sua versione annuale continua a registrare, accanto ai conti del «settore statale», stime a se stanti per gli altri comparti della finanza pubblica). Si tratta di un vuoto molto grave che preclude il raggiungimento di alcune fra le finalità di maggior rilievo dell'intera riforma.

Il Governo ha predisposto, su proposta del Ministero del tesoro, lo schema di nuovo regolamento di contabilità generale dello Stato (articolo 25 legge n. 526 del 1982). Su tale schema la Corte ha espresso il prescritto parere, il cui testo è integralmente allegato alla presente relazione. Tale parere individua, con riferimento alla complessa normativa in esame, una linea di demarcazione meglio definita fra:

— istituti la cui definizione non può non competere alla prassi parlamentare e alla disciplina regolamentare delle due Camere; - problemi da riservare ad eventuali norme legislative correttive ed integrative della legge n. 468, derivanti dalla esperienza sin qui compiuta; - temi utilmente da affidare alla nuova disciplina regolamentare.

La Corte ribadisce, infine, la necessità di considerare parte integrante del rendiconto, oggetto del giudizio di regolarità della Corte medesima, la illustrazione dei dati del consuntivo di cui al penultimo comma dell'articolo 22 della legge n. 468.

PAGINA BIANCA

Capitolo II

LEGISLAZIONE DI SPESA E MEZZI DI COPERTURA

1. Il difficile percorso verso il riequilibrio dei conti pubblici e la governabilità della finanza pubblica non può segnare sostanziali progressi e risultati durevoli se non si ancorano la nuova legislazione di spesa e la manovra fiscale ad un rigoroso rispetto dell'obbligo di copertura posto dall'articolo 81 comma quarto. Il recupero di un ambito sostanziale di scelta affidato dalla riforma (legge n. 468) al binomio legge finanziaria-bilancio riguarda entro i limiti rigorosamente definiti la manovra di breve periodo (secondo i principi più volte ribaditi dalla Corte, da ultimo confermati nel capitolo I della presente relazione) e la ripartizione delle risorse disponibili.

Ma, nel nostro sistema costituzionale, resta centrale il ruolo affidato alle norme di copertura inserite nelle singole leggi, nelle quali si sostanzia, in definitiva, la riserva di legge posta in materia di nuove e maggiori spese, e quindi lo stesso equilibrio Parlamento-Governo in materia di politica economica e finanziaria. La trasparenza e il rigore delle norme di copertura (sia laddove esse si colleghino al sistema di previsioni del bilancio pluriennale, sia laddove esse puntualmente si riferiscano a minori spese o maggiori entrate) e la puntuale determinazione dell'onere connesso a nuovi meccanismi procedurali o ad innovazioni organizzative (sia per lo Stato, sia per il settore pubblico allargato) costituiscono l'unica possibile garanzia di un indirizzo politico seriamente teso agli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica posti dal Governo e dal Parlamento.

Non mancano, nella legislazione di spesa del 1983 segnali di maggior rigore e di più puntuale attenzione alla correttezza delle norme di copertura.

Ma la prassi è ancora lontana dal conformarsi in modo costante a criteri coerenti con l'esigenza di governabilità della finanza pubblica. Resta necessaria una ricostruzione analitica di quelle forme di copertura che appaiono difficilmente riconducibili al rispetto dei principi dell'articolo 81 comma quarto della Costituzione.

2. Vengono in risalto, in primo luogo, i problemi concernenti l'utilizzo dei fondi speciali.

a) Non sono da registrare, nel 1983, casi di ricorso a fondi speciali di esercizi precedenti al di là del limite fissato dall'articolo 10 sesto comma della legge n. 468.

b) Si è verificata con molto minore frequenza la copertura mediante generico richiamo agli accantonamenti dei fondi speciali, senza uno specifico riscontro (nella legge di spesa stessa o nell'elenco dei fondi speciali) a voci determinate.

c) Continua a verificarsi il fenomeno del mutamento di destinazione degli accantonamenti inseriti negli elenchi allegati ai fondi speciali (con evidente aggiramento del carattere programmatico delle indicazioni di bilancio che qualificano i fondi medesimi).

A tale ipotesi è assimilabile il caso dell'impiego, a fini di copertura, di accantonamenti presso speciali conti di Tesoreria (nel 1983 ha assunto un particolare rilievo il ricorso al Fondo oscillazione quotazione prodotti petroliferi istituito con decreto-legge n. 13 del 1983, convertito in legge n. 64 del 1983). Questa tecnica di copertura, pur correttamente registrata da appositi capitoli degli stati di previsione della spesa e della entrata, costituisce, fra l'altro, una potenziale rottura

della annualità del bilancio, consentendo slittamenti della copertura al di fuori dei casi espressamente consentiti (articolo 10 comma sesto e settimo) della legge n. 468; tanto più se — come è accaduto nel 1983 — il ricorso al citato Fondo speciale offra il fondamento per la copertura di spese di natura diversa dalle variazioni di gettito (originariamente prese in considerazione dal decreto-legge n. 13, istitutivo del Fondo) derivanti dalle oscillazioni del regime fiscale dei prodotti petroliferi. Inoltre si infrange, potenzialmente, il vincolo dell'annualità del bilancio, ben potendo conservarsi per gli esercizi successivi una residua disponibilità del conto speciale di tesoreria.

d) Resta frequente il ricorso, sia per spese di parte corrente di carattere continuativo, sia per spese in conto capitale pluriennali, ad accantonamenti dei fondi speciali con determinazione dell'onere solo per il primo esercizio e senza ulteriore indicazione di copertura.

Questo meccanismo di copertura appare, evidentemente, del tutto inadeguato. Un suo superamento dovrebbe derivare, a partire dall'esercizio 1984, dal riferimento alla proiezione pluriennale dei fondi speciali, per la prima volta inserita in bilancio appunto nel 1984. Ma un richiamo a tali proiezioni risulterà persuasivo se il bilancio pluriennale darà conto delle ipotesi macroeconomiche entro le quali le indicazioni contabili si inseriscono (secondo le metodologie di cui si è parlato nel precedente capitolo I della presente relazione).

Il riferimento alle proiezioni del bilancio pluriennale assume un significato rigoroso solo se la valutazione sull'entità della spesa — laddove essa si collega a meccanismi procedurali, a innovazioni organizzative, a nuovi parametri oggettivi di determinazione di prestazioni rese a privati, alla rimodulazione di meccanismi di indicizzazione — sia precisata in termini analitici e puntuali. Lo stesso criterio vale per le innovazioni recate alla normativa fiscale per quanto attiene alla identificazione di parametri specifici sui quali fondare l'aggiustamento delle previsioni di gettito.

Si conferma, inoltre, il criterio già enunciato in passate relazioni e derivante dagli orientamenti della Corte costituzionale, in virtù del quale i criteri enunciati hanno valore anche per l'intero settore pubblico allargato (al di là degli effetti sul bilancio dello Stato o sul «settore statale»).

3. In materia di pubblico impiego il meccanismo di finanziamento degli oneri connessi ai nuovi contratti, previsto dalla legge quadro 29 marzo 1983, n. 93, merita una attenta considerazione imponendo un confronto fra i contenuti sostanziali dei rinnovi contrattuali (D.P.R. nn. 344 e 345 del 25 giugno 1983), nonché degli effetti dei meccanismi di indicizzazione e di quelli derivanti dall'incremento del numero dei dipendenti, con i limiti massimi di finanziabilità stabiliti dalla legge finanziaria (articolo 15 comma terzo della legge n. 93), in base al bilancio pluriennale (articolo 15 comma primo e secondo).

Nel 1983 il limite fissato dall'articolo 9 della legge finanziaria per i rinnovi contrattuali non è stato formalmente superato in sede di previsione. Ma, restando evidentemente di pertinenza del Parlamento la verifica di merito della congruità delle previsioni-limite in materia, non può non sottolinearsi l'importanza del rigore metodologico e della trasparenza delle stime che guidano, da un lato, la misurazione dell'onere disposto con le leggi sostanziali, dall'altro la congruenza con i parametri economici e finanziari posti a base del bilancio pluriennale e della legge finanziaria.

4. Problemi metodologici di particolare rilievo appaiono connessi alle modalità di copertura del decreto-legge 15 febbraio 1984, n. 10, successivamente rinnovato con decreto-legge 17 aprile 1984, n. 70, convertito in legge 12 giugno 1984, n. 219.

Il tipo di manovra affidato a tale provvedimento implica la non agevole ponderazione dell'impatto di scelte di segno diverso (espansivo e restrittivo) che riguardano entrate fiscali, proventi di tariffe pubbliche (e le loro conseguenze sui bilanci degli enti gestori dei servizi relativi), parametri di spesa sanitaria, stime del prevedibile andamento degli oneri del debito pubblico, ecc.

È evidentemente riservata alla dialettica Governo-Parlamento la verifica della fondatezza, nel merito, delle previsioni e stime che misurano l'impatto della manovra. Ma attiene alla disciplina istituzionale la necessità di adozione di un metodo che si fondi: sull'analitica quantificazione degli oneri, per quanto attiene sia alle maggiori spese che alle presunte minori entrate; sulla specifica imputazione delle nuove o maggiori spese a voci di copertura precisamente indicate; sulla esplicita motivazione e dimostrazione delle stime che implicano variazioni delle previsioni di entrata e, quindi, dei saldi cui è riferibile il riscontro di copertura.

5. Potenziale fonte di elusione del vincolo dell'articolo 81, comma quarto, Cost. appare la copertura affidata alla riduzione di capitoli di spesa concernenti spese obbligatorie, apparendo evidente che un errore nella previsione intorno alla dinamica di tali spese può implicare un peggioramento dei saldi (trattandosi per ipotesi di oneri non derogabili).

Un fenomeno assimilabile ai casi citati si è verificato, nel corso di precedenti esercizi, per il bilancio del Ministero della difesa, mediante la riduzione di capitoli di spese obbligatorie, disposte con leggi di assestamento.

Si rinvia, per un esame di tale questione, al referto in corso d'esercizio reso dalla Corte alla Camera dei deputati, pubblicato in allegato alla relazione annuale della Corte concernente l'esercizio 1982.

6. La ricerca di meccanismi di copertura coerenti con il disposto dell'articolo 81, comma quarto, Cost. ed adeguati al sistema di programmazione di bilancio della legge n. 468 — ancora lontano dall'approdo ad esiti soddisfacenti — esige non solo una precisa stima degli oneri ed una loro puntuale imputazione a ben individuate fonti di copertura, ma anche una collocazione delle singole forme di copertura all'interno del sistema di previsioni, neutrali e programmatiche, di limiti e di vincoli, affidati per il medio periodo al bilancio pluriennale e per il breve periodo alla legge finanziaria.

In questo contesto si pone con urgenza il tema della definizione di un metodo di costruzione e di esame (in sede parlamentare) delle clausole di copertura che assicuri in modo trasparente il rispetto dei principi costituzionali. In questa direzione i problemi che riguardano la revisione delle procedure parlamentari e delle prassi operative del Governo si collegano ai problemi concernenti la modalità di redazione delle clausole di copertura. Può suggerirsi una soluzione fondata sugli indici che seguono.

a) Le leggi che intridono nuovi meccanismi di spesa corrente a carattere inderogabile (oneri per il personale, trattamenti pensionistici, assegni familiari, ecc.) devono quantificare in modo preciso la misura dell'onere sia a carico del bilancio statale che degli enti del settore pubblico allargato. Tale quantificazione, contenuta nelle norme di legge, deve trovare nella relazione governativa preposta al disegno di legge una analitica dimostrazione fondata sugli elementi economico-finanziari che giustificano la quantificazione stessa; la quantificazione deve esprimere anche la stima delle conseguenze sulla spesa (per gli esercizi considerati dal bilancio pluriennale) delle innovazioni organizzative e procedimentali, o concernenti lo stato giuridico e le carriere del personale.

b) Il profilo della spesa, corrente o di conto capitale, deve essere delineato per il periodo considerato dal bilancio pluriennale.

c) La relazione al disegno di legge deve dar conto del rispetto dei criteri e dei vincoli stabiliti, in rapporto alle grandezze del bilancio pluriennale, dall'articolo 4 della legge n. 468.

d) La utilizzazione come mezzo di copertura di previsioni di aumento di entrata deve dar luogo, con tempestività, alla ricomposizione di una previsione complessiva col bilancio di assestamento o con appositi provvedimenti di variazioni di bilancio.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Leggi recenti oneri di bilancio pubblicate nel 1983

Legge	Descrizione dell'opera	Oneri indicati (in milioni)	Completivo (c)
n. e data	(a)	(b)	(c)
Legge 22 dicembre 1982, n. 960	Rifinanziamento della legge 14 marzo 1977 n. 73 concernenti la ratifica degli accordi di Osimo tra l'Italia e la Jugoslavia. (1982 - 1985)	500	317.500
Legge 28 dicembre 1982, n. 966	Partecipazione dell'AMAS a società aventi per fine lo studio, la progettazione e la costruzione di opere varie in territorio estero.		2.000
Legge 31 dicembre 1982, n. 971	Finanziamento delle opere di straordinaria manutenzione del ponte girevole di Taranto. (1982)		2.000
D.P.R. 10 luglio 1982	Finanziamento degli oneri derivanti dal regolamento (CEE) n. 355/77 relativo ad una azione comune per il miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione anche dei prodotti ittici (1982)		2.500
D.P.R. 10 luglio 1982	Finanziamento degli oneri derivanti dal regolamento (CEE) n. 1852/78 relativo ad una azione comune provvisoria di ristrutturazione del settore della pesca costiera (1982).		150.200
Legge 31 dicembre 1982, n. 979	Disposizioni per la difesa del mare. (1982 - 1985)		6.000
Legge 18 gennaio 1983, n. 12	Intervento straordinario a favore dell'Ente autonomo di gestione per il cinema (1982)	500	
Legge 21 gennaio 1983, n. 22	Disciplina della responsabilità dei conservatori dei registri immobiliari. (1982)	6.987.000	
D.L. 30 dicembre 1982, n. 953	convertito nella legge 28 febbraio 1983 n. 53 - Misure in materia tributaria.		
Legge 10 marzo 1983 n. 60	Ulteriori interventi in favore dei lavoratori dipendenti da aziende operanti nelle aree del Mezzogiorno in crisi occupazionale (1982 - 1983)		60.000
Legge 3 marzo 1983, n. 62	Rimovo del contributo a favore della Società italiana di fisica per la pubblicazione della rivista "Il nuovo Cimento" (1983 - 1987)	34.000(1)	500
Legge 3 marzo 1983, n. 65	Miglioramenti economici a favore del personale dell'Amministrazione penitenziaria.	300	
Legge 3 marzo 1983, n. 66	Concessione di un contributo annuo all'Opera nazionale Montessori.	400.000	
Legge 19 marzo 1983, n. 72	Rivalutazione monetaria dei beni e del capitale delle imprese, disposizione in materia di imposta locale sui redditi concernenti le piccole imprese; norme relative alle banche popolari, alle società per azioni ed alle cooperative, nonché disposizione in materia di trattamento tributario dei conti interbancari.		
Legge 23 marzo 1983, n. 78	Aggiornamento della legge 5 maggio 1976 n. 187, relative alle indennità operative del personale militare.	284.000	

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1983.
 (b) Per i soli oneri continuativi, secondo l'entità stabilita o stimata (in genere per il primo esercizio).
 (c) L'asterisco indica l'asterisco indica l'entità di limiti d'importo.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Leggi recenti oneri di bilancio pubblicato nel 1983

E s t r e s s i e d e n o m i n a z i o n i (a)	Onere indicato (in milioni)	
	Annuo (b)	
	Cospicivo (c)	
D.l. 29 gennaio 1983, n. 17 convertito in legge 25 marzo 1983 n. 79 - Misure per il contenimento del costo del lavoro e per favorire l'occupazione.	9.200.000	n.q.
Legge 23 marzo 1983, n. 80 - Assunzione a carico dello Stato delle spese per i funerali del professor Riccardo Bauer.	n.q.	1.500
Legge 26 marzo 1983, n. 86 - Copertura degli oneri residui del primo gruppo di opere della linea "A" della metropolitana di Roma.	n.q.	148.000
Legge 29 marzo 1983, n. 93 - Legge quadro sul pubblico impiego.	n.q.	490.000
Legge 11 aprile 1983, n. 114 - Proroga della gestione stralcio dell'attività del commissario per le zone terremotate della Campania e della Basilicata.	165	570.000
Legge 13 aprile 1983, n. 122 - Norme per il coordinamento della finanza della regione Sardegna con la riforma tributaria e finanziamento del Decreto del Presidente della Repubblica 7.6.79 n. 259 e del decreto del Presidente della Repubblica 19.6.79 n. 348 e disposizioni in materia finanziaria per la regione Friuli - Venezia Giulia.		5.800.000
Legge 21 aprile 1983, n. 124 - Norme concernenti l'avanzamento degli ufficiali in servizio permanente effettivo della Guardia di finanza, integrative della legge 20.9.80 n. 574 (1982)		200.000
D.l. 28 febbraio 1983, n. 55 convertito nella legge 26 aprile 1983 n. 131 - Provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983.		540.000
Legge 30 aprile 1983, n. 132 - Misure urgenti per la prosecuzione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e regolamentazione dei rapporti giuridici sorti sulla base del decreto legge 28.2.83 n. 54, (1983 - 1985)		13.590
Legge 2 maggio 1983, n. 138 - Aumento del fondo di dotazione della SACE per l'anno 1983.		412.000(2)
Legge 2 maggio 1983, n. 151 - Concessione di una integrazione finanziaria temporanea relativamente alle importazioni di metano dalla Repubblica democratica popolare algerina (1983 - 1985)		
Legge 2 maggio 1983, n. 152 - Distillazione agevolata di mele di produzione 1982.		
Legge 2 maggio 1983, n. 156 - Provvidenze in favore delle popolazioni di Ancona colpita dal movimento franoso del 13 dicembre 1982; (1983 - 2002)		

(1) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decadenza diversa dal 1983.
 (2) Per i soli oneri continuativi, secondo l'entità stabilita o stimata (in genere per il primo esercizio).
 (3) A carico di uno o più esercizi. L'asterisco indica trattarsi di limiti d'impegno.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Leggi recenti oneri di bilancio pubblicato nel 1983

L e g g e s i e d e n o m i n e z z i o n i (a)	Oneri indicati (in milioni)	
	Annuo (b)	Complessivo (c)
Legge 4 maggio 1983, n. 165 - Interpretazione autentica dell'art. 1 della legge 23.12.79 n. 682 in materia di idoneità di accompagnamento ai ciechi civili assoluti. (1982)	116.000	
Legge 29 aprile 1983, n.167 - Affidamento in prova del condannato militare.	10	
Legge 2 maggio 1983, n. 181 - Ricostituzione nell'assicurazione italiana delle posizioni assicurative trasferite all'Istituto nazionale di assicurazione sociale libico.	22.000	
Legge 10 maggio 1983, n. 182 - Interventi straordinari nel settore dello spettacolo.	536.850	
Legge 10 maggio 1983, n.183 - Copertura finanziaria del decreto del Presidente della Repubblica concernente la rivalutazione delle poste e delle telecomunicazioni addebito ai servizi viaggiatori. (1982)	1.600	
Legge 4 maggio 1983, n. 184 - Disciplina dell'eduzione e dell'affidamento dei minori.	100	
Legge 10 maggio 1983, n. 186 - Modifiche ed integrazioni alle leggi 20 dicembre 1973 n. 804 e 20 settembre 1980 n. 574 e al decreto-legge 26 giugno 1981 n. 315 riguardanti il trattamento in servizio dei colonnelli delle Forze armate e della Guardia di Finanza e l'avanzamento dei tenenti colonnello delle precltte Forze armate. (1983 - 1985)		230
Legge 10 maggio 1983, n. 188 - Concessione di una indennità di incentivazione al personale civile del Ministero della difesa.	42.000	
Legge 10 maggio 1983, n.189 - Piano decennale per la soppressione dei passaggi a livello sulle linee ferroviarie dello Stato. (1983 - 1992)		150.000
Legge 10 maggio 1983, n. 190 - Ulteriori interventi in favore delle zone colpite dalla catastrofe del Vajont. (1983 - 1987)		47.750(3)
Legge 13 maggio 1983, n. 192 - Determinazione della misura del canone di concessione dovuto dalla SIP.		160.000
Legge 13 maggio 1983, n.196 - Modifica e proroga della legge 21.4.1981 n. 190 recante concessione di contributi a favore di associazioni per il sostegno della loro attività di promozione sociale. (1982)		7.280
Legge 10 maggio 1983, n. 212 - Norme sul reclutamento, gli organici e l'avanzamento dei sottufficiali dell'Esercito, della Marina, della Aeronautica e della Guardia di finanza.	5.781	
Legge 17 maggio 1983, n. 217 - Legge quadro per il turismo ed interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica.	50.000	

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1983.
 (b) Per i soli oneri continuativi, secondo l'entità stabilita o stimata (in genere per il primo esercizio).
 (c) A carico di uno o più esercizi. L'asterisco indica trattarsi di limiti d'impegno.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

stimento n. 1

Leggi recenti oneri di bilancio pubblicate nel 1983

E s t r e m i e d e n o m i n a z i o n i (a)

	Onere indicato (in milioni)	
	Annuo (b)	Cumulativo (c)
D.L. 6 aprile 1983, n. 103 convertito nella legge 23 maggio 1983 n. 230 - Misure urgenti per fronteggiare la situazione dei porti. (2983 - 1987)	185.000	165.500(4)
D.L. 21 aprile 1983, n. 125 convertito nella legge 23 maggio 1983 n. 246 - Diminuzione dell'imposta di fabbricazione di alcuni prodotti petroliferi.	60	
Legge 2 maggio 1983, n. 307 - Ratifica ed esecuzione dell'accordo internazionale del 1980 sul cacao, con allegati, adottato a Ginevra il 19 novembre 1980.		
D.P.R. 1° giugno 1983, n. 356 - Rivalutazione delle indennità spettanti al personale dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni addetto ai servizi viaggiatori.		n.q.
D.L. 12 agosto 1983, n. 370 convertito nella legge 11.10.83 n. 545 - Proroga di talune disposizioni del decreto - legge 14 febbraio 1981 n. 24, convertito, con modificazioni, nella legge 16 aprile 1981 n. 140, ai fini dell'adeguamento dei servizi statali dell'impiego per lo sviluppo dell'occupazione.		7.500
D.L. 12 agosto 1983, n. 371 convertito nella legge 11.10.83 n. 546 - Misure urgenti per fronteggiare problemi delle colture, dell'agricoltura e dell'industria. (1983 - 1985)		722.500
D.L. 12 agosto 1983, n. 372 convertito nella legge 11.10.83 n. 547 - Misure urgenti per fronteggiare problemi della pubblica Amministrazione, nonché norme sulla diminuzione dell'imposta di fabbricazione su alcuni prodotti petroliferi.		472.335
D.L. 12 settembre 1983, n. 462 convertito nella legge 10.11.83 n. 637 - Modificazioni agli art. 10 e 14 del d.L. 25 gennaio 1982 n. 94, in materia di sfratti, nonché disposizioni percentuali per l'edilizia agevolata.	18.000(5)	
D.L. 12 settembre 1983, n. 463 convertito nella legge 11.11.83 n. 638 - Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica Amministrazione e proroga di taluni termini.		354.000
Legge 18 novembre 1983, n. 644 - Aumento del fondo di dotazione della SACE per l'anno 1983.		200.000
Legge 1° dicembre 1983, n. 651 - disposizione per il finanziamento triennale degli interventi straordinari nel Mezzogiorno. (1984 - 1986)		1.660.000(6)

(a) fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1983.
 (b) Per i soli oneri continuativi, secondo l'entità stabilita o stimata (in genere per il primo esercizio).
 (c) A carico di uno o più esercizi. L'asterisco indica trattarsi di limiti d'impegno.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Elenco n. 1

Leggi recenti oneri di bilancio pubblicato nel 1973

E s t r e s i e d e n o m i n a z i o n i (a)	Onere indicato (in milioni)	
	Annua (b)	complessivo (c)
Legge 19 dicembre 1983, n. 696 - Norme concernenti l'agevolazione della produzione industriale delle piccole e medie imprese e l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi. (1983 - 1984)		100.100
Legge 19 dicembre 1983, n. 700 - Norme per il risarcimento, la ristrutturazione e lo sviluppo del settore bieticolo - saccarifero. (1982 - 1988)		40.000
Legge 23 dicembre 1983, n. 733 - Autorizzazioni alla Cassa di Risparmio di Roma a concedere un'anticipazione di lire 15 miliardi all'ente EUR. (1984 - 1994)		2.370(7)

(1) La copertura finanziaria è a carico del 1982.

(2) All'onere di 20 miliardi si fa fronte mediante utilizzazione dello stanziamento dell'es. 1985 per il finanziamento di programmi costruttivi nel triennio 1979-81.

(3) Sono autorizzati limiti d'impegno decennali di 1.300 milioni per l'anno 1983 e di 2.150 milioni per il 1984-1985-1986.

(4) Sono autorizzati limiti d'impegno decennali di lire 10.500 milioni per il 1984 e di 7.000 milioni per il 1985-1986-1987.

(5) Alla copertura di questo onere si provvede mediante utilizzazione del limite d'impegno esistente sul Cap. 8248 dello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici per l'anno 1983.

(6) L'onere e la copertura si riferiscono al 1984.

(7) L'onere e la copertura si riferiscono al 1984.

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1973.

(b) Per i soli oneri continuativi, secondo l'entità stabilita o stimata (in genere per il primo esercizio).

(c) A carico di uno o più esercizi. L'asterisco indica trattarsi di limiti d'impegno.

Elenco n. 2

Leggi intervenute nell'anno 1983 con copertura a carico dei fondi globali dello stesso anno, finanziate con accantonamenti destinati ad altre finalità (con l'indicazione degli accantonamenti utilizzati).

Legge 31 dicembre 1982, n. 971

«Finanziamento opere di straordinaria manutenzione del porto girevole di Taranto».

Utilizzando parzialmente la voce:

«Difesa del mare dagli inquinamenti, riassetto del servizio di soccorso in mare e vigilanza sulle attività economiche sottoposte alla giurisdizione italiana».

2.000.000.000

Legge 18 gennaio 1983, n. 12

«Intervento straordinario dell'ente autonomo di gestione per il cinema».

Utilizzando la voce:

«Servizio nazionale dell'impiego».

6.000.000.000

Legge 10 maggio 1983, n. 189

«Piano decennale per la soppressione dei passaggi a livello sulle linee ferroviarie dello Stato».

Utilizzando la voce:

«Fondo investimenti e occupazione».

150.000.000.000

Decreto-legge 12 agosto 1983, n. 371 convertito in legge 11 ottobre 1983, n. 546

«Misure urgenti per fronteggiare problemi delle calamità, dell'agricoltura e dell'industria».

Utilizzando parzialmente la voce:

«Fondo compensativo delle oscillazioni nelle quotazioni dei prezzi dei prodotti petroliferi».

86.500.000.000

«Costruzione di alloggi di servizio per le forze dell'ordine».

50.000.000.000

Decreto-legge 12 agosto 1983, n. 372 convertito in legge 11 ottobre 1983, n. 372

«Misure urgenti per fronteggiare problemi della pubblica amministrazione nonché norme sulla diminuzione dell'imposta di fabbricazione su alcuni prodotti petroliferi».

Utilizzando parzialmente la voce:

«Ministero della marina mercantile - Norme in materia di programmazione portuale».

155.000.000

Legge 18 novembre 1983, n. 644

«Aumento del fondo di dotazione della SACE per l'anno 1983».

Utilizzando parzialmente la voce:

«Perequazione dei trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti».

200.000.000.000

Elenco n. 3

Oneri del 1983 con copertura finanziaria riguardante totalmente o parzialmente l'esercizio 1982.

Legge 3 marzo 1983, n. 65

«Miglioramenti economici a favore del personale dell'Amministrazione penitenziaria». 1982.
34.000.000.000

Elenco n. 4

Leggi di spesa con copertura finanziaria
sul fondo speciale di parte corrente
(capitolo 6856)

Legge 4 maggio 1983, n. 165

«Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge 22 dicembre 1979, n. 682 in materia di indennità di accompagnamento ai ciechi civili assoluti».

Legge 2 maggio 1983, n. 181

«Ricostituzione nell'assicurazione delle posizioni assicurative trasferite all'Istituto nazionale di assicurazione sociale libico».

Legge 10 maggio 1983, n. 182

«Interventi straordinari nel settore dello spettacolo».

Legge 13 maggio 1983, n. 196

«Modifica e proroga della legge 27 aprile 1981, n. 190 recante concessione di contributi a favore di assicurazioni per il sostegno della loro attività di promozione sociale».

Legge 2 maggio 1983, n. 307

«Ratifica ed esecuzione dell'accordo internazionale del 1980 sul cacao, con allegati, adottato a Ginevra il 19 novembre 1980».

Legge 11 ottobre 1983, n. 545

«Proroga di talune disposizioni del decreto-legge 14 febbraio 1981, n. 24, convertito, con modificazioni, nella legge 16 aprile 1981, n. 140, ai fini dell'adeguamento dei servizi statali dell'impiego per lo sviluppo dell'occupazione».

Legge 11 ottobre 1983, n. 547

«Misure urgenti per fronteggiare problemi della pubblica amministrazione, nonché norme sulla diminuzione dell'imposta di fabbricazione su alcuni prodotti petroliferi».

Legge 18 novembre 1983, n. 644

«Aumento del fondo di dotazione della SACE per l'anno 1983».

Elenco n. 5

**Leggi di spesa con copertura finanziaria generica
sul fondo speciale in conto capitale
(capitolo 9001)**

Legge 31 dicembre 1982, n. 971

«Finanziamento delle opere di straordinaria manutenzione del ponte di Taranto».

Legge 26 marzo 1983, n. 86

«Copertura degli oneri residui del primo gruppo di opere della linea «A» della metropolitana di Roma».

Legge 30 aprile 1983 n. 132

«Misure urgenti per la prosecuzione dello intervento straordinario nel Mezzogiorno e regolamentazione dei rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 28 febbraio 1983 n. 54».

Legge 2 maggio 1983 n. 156

«Provvidenze in favore della popolazione di Ancona colpita dal movimento franoso del 13 dicembre 1982».

Legge 10 maggio 1983 n. 189

«Piano decennale per la soppressione dei passaggi a livello sulle linee ferroviarie dello Stato».

Legge 10 maggio 1983 n. 190

«Ulteriori interventi in favore delle zone colpite dalla catastrofe del Vajont».

Legge 11 ottobre 1983 n. 546

«Misure uregenti per fronteggiare problemi delle calamità, dell'agricoltura e della industria».

Legge 1° dicembre 1983 n. 651

«Disposizioni per il finanziamento triennale degli interventi straordinari nel Mezzogiorno».

Elenco n. 6

Leggi di spesa corrente con accantonamento
a carico dei fondi speciali solo per il primo esercizio

Tabella A Fondo speciale di parte corrente
Tabella B Fondo speciale di parte corrente (pubblico impiego)
Tabella C Fondo speciale in conto capitale

Tabella A

Legge 4 maggio 1983 n. 165

«Interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge 22 dicembre 1979 n. 682 in materia di indennità di accompagnamento ai ciechi civili assoluti».

Legge 2 maggio 1983 n. 181

«Ricostruzione nell'assicurazione italiana delle posizioni assicurative trasferite all'Istituto nazionale di assicurazione sociale libico».

Legge 10 maggio 1983 n. 182

«Interventi straordinari nel settore dello spettacolo».

Legge 13 maggio 1983 n. 196

«Modifica e proroga della legge 27 aprile 1981 n. 190 recante concessione di contributi a favore di assicurazione per il sostegno della loro attività di promozione sociale».

Legge 2 maggio 1983 n. 307

«Ratifica ed esecuzione dell'accordo internazionale del 1980 sul cacao, con allegati, adottati a Ginevra il 19 novembre 1980».

Legge 18 novembre 1983 n. 644

«Aumento del fondo di dotazione della SACE per l'anno 1983».

Tabella B

Legge 10 maggio 1983 n. 212

«Norme sul reclutamento, gli organici e l'avanzamento dei sottoufficiali dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica e della Guardia di Finanza».

Legge 11 ottobre 1983 n. 545

«Proroga di talune disposizioni del decreto-legge 14 aprile 1981 convertito, con modificazioni, nella legge 16 aprile 1981 n. 140 ai fini dell'adeguamento dei servizi statali dell'impiego per lo sviluppo dell'occupazione».

Legge 11 ottobre 1983 n. 547

«Misure urgenti per fronteggiare problemi della pubblica amministrazione, nonché sulla diminuzione dell'imposta di fabbricazione su alcuni prodotti petroliferi».

Tabella C

Legge 30 aprile 1983 n. 132

«Misure urgenti per la prosecuzione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e regolamentazione dei rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 28 febbraio 1983 n. 54».

Legge 2 maggio 1983 n. 156

«Provvidenze in favore della popolazione di Ancona colpita dal movimento franoso del 13 dicembre 1982».

Legge 10 maggio 1983 n. 189

«Piano decennale per la soppressione dei passaggi a livello sulle linee ferroviarie dello Stato».

Situazione del conto corrente infruttifero di Tesoreria concernente
«Fondo oscillazione quotazioni prezzi prodotti petroliferi».

	1983	
	Risorse	Impieghi
	(miliardi di lire)	
Fiscalizzazione delle diminuzioni di prezzo dei prodotti petroliferi:		
DL n. 13 del 1983, cvt in legge n. 64 del 1983	275	—
DL n. 58 del 1983, cvt in legge n. 162 del 1983	298	148 (a)
DL n. 88 del 1983, cvt in legge n. 163 del 1983	460 (a)	—
DL n. 125 del 1983, cvt in legge n. 246 del 1983	—	185 (b)
DL n. 371 del 1983, cvt in legge n. 546 del 1983	—	86,5 (c)
DL n. 372 del 1983, cvt in legge n. 547 del 1983	—	197 (b)
DL n. 372 del 1983, cvt in legge n. 547 del 1983	—	250 (d)
L n. 11 del 20 febbraio 1984.	—	153 (e)
	1.033	1.019,5
Disponibilità al 30 gennaio 1984		13,5

(a) Destinati all'alimentazione del "Fondo oscillazione quotazioni prezzi dei prodotti petroliferi".

(b) Prelevati dal fondo oscillazione quotazione prezzi dei prodotti petroliferi.

(c) Di cui miliardi 61,5 a parziale copertura delle provvidenze per la siccità; miliardi 10 a parziale copertura degli interventi in favore della bieticoltura; e miliardi 15 per provvedere al ripristino delle opere idrauliche nei bacini idrografici dei fiumi Taro e Panaro.

(d) Per le elezioni politiche 26 — 27 giugno 1983.

(e) Per la forza militare italiana in Libano.

PAGINA BIANCA