

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 - Nel corso del 1984 e' proseguito il difficile processo di attuazione della legge n.468 del 1978: con l'applicazione delle innovazioni introdotte nella prassi parlamentare (alla Camera attraverso modifiche regolamentari ed al Senato con decisione concernente in modo specifico l'esame dei documenti di bilancio per il 1984 e il 1985) concernenti l'esame dei precedenti esercizi e del bilancio di assestamento (sessione estiva) e l'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio per l'esercizio successivo (sessione autunnale di bilancio); con la inclusione all'interno della legge finanziaria della proiezione triennale dei fondi speciali e la presentazione di una prima formulazione (sia pure come documento informativo al di fuori del processo di bilancio giuridicamente rilevante) di bilancio programmatico pluriennale; con la presentazione di un documento programmatico di medio periodo (ad orizzonte quinquennale) per il "controllo della finanza pubblica" ("piano di rientro").

Si e' pervenuti, cosi', fra l'altro, per il secondo anno consecutivo, alla approvazione prima della fine dell'anno della legge finanziaria (legge 22 dicembre 1984, n.887) e del bilancio dello Stato (legge 22 dicembre 1984, n.888) e ad una approvazione non troppo tardiva della legge per l'assestamento del bilancio (legge 11 ottobre 1984, n.662), nonche' del rendiconto generale dello Stato per il 1983 (legge 11 ottobre 1984, n.706) (1).

Ma i risultati raggiunti sul piano procedurale sono limitati, quanto agli effetti di breve periodo, e contraddetti, se si guarda alle tendenze strutturali, dai condizionamenti, dagli effetti di "trascinamento" e dagli automatismi che derivano dal recente passato nonche' dalle logiche di comportamento dei centri di spesa autonomi esterni allo Stato, non ricondotte ad unita' o non sufficientemente corrette, nel quadro istituzionale dato, dai meccanismi di decisione affidati al Governo e al Parlamento.

Il percorso compiuto nella attuazione della riforma del bilancio ha rafforzato ed esteso l'impiego degli strumenti della "politica fiscale" (riducendo l'isolamento della politica monetaria come strumento di manovra della economia nel breve periodo) ed ha ampliato l'orizzonte delle decisioni di bilancio con l'arricchimento del sistema di informazioni

(1) E' stato altresì approvato, con legge 4 agosto 1984, n.508, il rendiconto generale dello Stato per il 1982.

(basta citare la Relazione sul fabbisogno di cassa), con la precisa definizione dei saldi rilevanti, con l'inserimento all'interno dei documenti di finanza pubblica nel piu' ampio contesto del "settore pubblico allargato".

L'esame degli andamenti della finanza pubblica negli ultimi esercizi ha posto in risalto due limiti sostanziali. L'accentramento dei disavanzi nello Stato, contabilmente derivante dalle prescrizione della legge n.468, finisce per assumere il significato di mera "registrazione", spesso a posteriori, di andamenti e processi decisionali che restano fuori del controllo del Governo e del Parlamento. La capacita' di guida e di controllo concretamente influenti sulla evoluzione della finanza pubblica finisce per concentrarsi piuttosto sui fenomeni finanziari che su quelli reali e riguarda prevalentemente l'evoluzione nel breve periodo, non incidendo sui fattori strutturali e sulla evoluzione nel medio periodo.

La presente Relazione, pur confermando gli orientamenti specifici e la impostazione di fondo dei precedenti referti, ispirati alla convinzione della necessita' di proseguire nel processo di attuazione della legge n.468 (e fornendo dal proprio angolo visuale un contributo critico e propositivo), intende soffermarsi sui temi di maggior rilievo strutturale.

2 - Avendo riguardo ai diversi aggregati ed ai diversi saldi risultanti dai documenti ufficiali di finanza pubblica, emerge come ad alcuni risultati conseguiti attraverso il controllo sui flussi finanziari non corrispondono progressi omogenei se si considerano gli andamenti reali.

Il fabbisogno di cassa del settore statale (gestione del bilancio dello Stato, Cassa depositi e prestiti, aziende autonome e altre gestioni di tesoreria) e' aumentato nel 1984 rispetto al 1983 del 6,7%, raggiungendo i 94.434 miliardi. In termini di incidenza sul P.I.L. il fabbisogno del settore statale e' sceso dal 16,4% del 1983 al 15,4% del 1984 (2). Il miglioramento, in termini di incidenza sul prodotto lordo permene, anche se in misura ridotta, se dal settore statale si passa a considerare il "settore pubblico" (che comprende, inoltre i Comuni e le Province, gli enti di previdenza, le unita' sanitarie locali e gli altri enti centrali e locali). L'incidenza del fabbisogno sul P.I.L. si riduce infatti (sempre per il 1984 sul 1983) dal 16,9% al 16,5% (3).

Ancora con riferimento ai due aggregati sopra considerati, passando a considerare il disavanzo (o indebitamento netto) che costituisce - come e' noto - il saldo assunto a

(2) Relazione generale sulla situazione economica del Paese, (1984), vol.II, La Finanza pubblica, pag.31.

(3) La valutazione e' tratta dal documento del Ministro del tesoro, "Politiche ed obiettivi per il controllo della finanza pubblica" (c.d. "piano di rientro"), 22 maggio 1985.

base delle elaborazioni e previsioni macroeconomiche in termini reali, misurando l'impatto della finanza pubblica sugli equilibri complessivi del processo di sviluppo, si osserva che per il settore statale il disavanzo e' cresciuto, nel 1984 rispetto all'anno precedente, del 12,3%, con un tasso di incremento superiore a quello del tasso di inflazione (+10,8).

Per il settore pubblico l'indebitamento netto e' salito in percentuale sul P.I.L., dal 13,9% del 1983 al 14,7% del 1984.

Assumendo a base i dati di contabilita' economica nazionale (conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, che sottrae al settore pubblico come sopra definito le aziende autonome produttrici per il mercato, Ferrovie, Monopoli, Poste e telefoni) si osserva che l'indebitamento netto ha fatto registrare un peggioramento, passando da una incidenza sul P.I.L. pari al 12,4% nel 1983 ad una percentuale sul prodotto lordo pari al 13,5 nel 1984.

Cercando di individuare le tendenze strutturali alla base di tali risultati si e' posto in luce il notevolissimo incremento delle entrate fiscali registrate dal conto consolidato della Pubblica Amministrazione, passate, in percentuale sul P.I.L., dal 31,5% del 1972 al 38,3% del 1980 al 45,4% che caratterizza sia il 1983, sia il 1984, che ci fa raggiungere un livello di pressione fiscale sostanzialmente in linea con

quello degli altri Paesi della CEE (4). La spesa pubblica (secondo i dati di contabilità economica nazionale) è passata da un'incidenza del 39% sul P.I.L. nel 1982 a quella del 57,8% nel 1983 e del 58,9% nel 1984.

Sul significato del riferimento ai saldi sopra citati e sui limiti che derivano al sistema di bilancio e di contabilità pubblica dalla ridotta significatività dei saldi del bilancio dello Stato si tornerà più avanti.

La conseguenza di maggior rilievo degli andamenti descritti sulle possibilità di controllo della evoluzione della finanza pubblica è identificabile nell'aumento progressivo, continuo e vigoroso del rapporto fra consistenza del debito pubblico e prodotto interno lordo (P.I.L.).

La consistenza del debito del settore statale in valori nominali è passata da 109.630 miliardi nel 1977 a 211.640 miliardi nel 1980, a 431.472 miliardi nel 1983 sino a raggiungere i 528.450 miliardi nel 1984 (5).

La consistenza del debito del settore statale, in valori nominali, in percentuale sul P.I.L. è passata dal 65% nel

(4) Dati forniti dal Ministro del Tesoro, "Politiche ed obiettivi per il controllo della finanza pubblica", Maggio 1985 (c.d. "piano di rientro" 1986-90).

(5) Da "Premessa alla seconda relazione sul fabbisogno di cassa", concernente il 1985, presentata al Parlamento il giugno 1985.

1977 alla preoccupante quota dell'86,4% nel 1984 (6).

Una responsabile valutazione ufficialmente prospettata dal Ministro del tesoro al Parlamento (7) (del resto coerente con le previsioni dei maggiori centri di ricerca pubblici e privati) ha sottolineato che "simulazioni compiute sull'evoluzione del bilancio del settore pubblico per il prossimo quinquennio mostrano che, anche assumendo prospettive economiche decisamente favorevoli, in assenza di interventi correttivi rispetto alle tendenze attuali e nell'ipotesi di politiche economiche sostanzialmente invariate, il rapporto debito pubblico/P.I.L. continuerebbe a crescere sino a raggiungere valori difficilmente compatibili con la stabilità di una crescita equilibrata del nostro sistema economico".

Sulla base di tali valutazioni, viene, dunque, individuato nella "stabilizzazione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo" l'obiettivo di medio periodo posto a base dei documenti programmatici di medio periodo presentati al parlamento (il c.d. piano di rientro del luglio 1984, relativo al periodo 1985-89 e il citato documento del maggio 1985 per il periodo 1986-90).

(6) Il dato, concernente il settore statale e' fornito dal citato "piano di rientro".

La annuale "Relazione della Banca d'Italia" fa riferimento alla consistenza del piu' ampio aggregato del "Settore pubblico", passato da una incidenza sul PIL dell'84% alla fine del 1983 a quella del 92% alla fine del 1984.

(7) Ministero del Tesoro, Politiche ed obiettivi per il controllo della finanza pubblica, maggio 1985, citato.

Converrà soffermarsi, rapidamente, ai fini di desumerne (nell'ottica propria della Corte) elementi concernenti strumenti istituzionali di controllo della finanza pubblica, sulla ulteriore valutazione di natura economica che precisano il significato del parametro di riferimento offerto dal rapporto debito pubblico/P.I.L. nel contesto della "fiscal policy" della politica economica generale nel breve e nel medio periodo.

La individuazione di un percorso da seguire in vista dell'obiettivo della stabilizzazione (e nel lungo periodo della riduzione) del rapporto debito pubblico-prodotto interno lordo implica, secondo le conclusioni raggiunte dai più significativi documenti parlamentari e governativi, la capacità di misurare l'evoluzione passata e le prospettive del debito pubblico in termini strutturali, al netto, cioè, dagli effetti della inflazione e delle oscillazioni congiunturali. Ed esige, inoltre, una valutazione degli obiettivi intermedi (concernenti i saldi assunti come significativi del settore pubblico) in termini tali da consentire la misurazione delle interrelazioni tra crescita reale ed evoluzione dei tassi di interesse e di valutare il "trade-off" tra obiettivi di riduzione del fabbisogno o dell'indebitamento netto e crescita in termini reali.

In coerenza con metodologie adottate da organismi internazionali come il F.M.I. e l'OCSE, si ritiene necessaria

una valutazione dell'accumulo del debito non in termini nominali ma in termini reali. La crescita del debito in termini reali si calcola in base al "fabbisogno corretto" sottraendo da esso la perdita di valore subita dal debito a causa dell'inflazione. In questo modo si ottiene una misura del fabbisogno cui concorrono non gli interessi nominali ma solo quelli reali (8).

Secondo le stime del Tesoro (sulla base delle metodologie richiamate sopra), la incidenza sul P.I.L. del debito nominale corretto (debito al netto degli interessi nominali più l'onere reale per interessi) è passata dall'8,8% nel 1982 al 10,6% nel 1983 ed al 10,3% nel 1984 (9).

La diagnosi che si trae da siffatte analisi è comune agli organismi internazionali, ai documenti parlamentari, ai documenti di governo. L'aumento registratosi per numerosi anni consecutivi del fabbisogno e quello, che ne consegue, del debito pubblico ha natura strutturale, non essendo imputabile in modo esclusivo o determinante alla inflazione né alle vicende cicliche che influenzano il livello di incremento del prodotto interno lordo.

(8) Rapporto alla V Commissione permanente della Camera di un gruppo di lavoro di esperti, Camera dei deputati, settembre 1984.

(9) Premessa alla II Relazione sul fabbisogno di cassa del Tesoro, giugno 1985, citato.

Questa diagnosi, motivata in modo persuasivo, riconduce ai temi istituzionali che incidono sulla struttura dell'entrata e della spesa e sull'andamento dei saldi nonché ai problemi concernenti le modalità di copertura del fabbisogno.

3 - L'accento posto su problemi ed obiettivi di medio periodo e di carattere strutturale ha condotto ad una rinnovata attenzione verso la costruzione del bilancio pluriennale e, in particolare, del bilancio programmatico, ed ha riproposto, con riferimento sia al medio che al breve periodo, gli interrogativi concernenti il nesso fra programmazione della finanza pubblica e guida programmata della politica economica generale.

Per quanto attiene al bilancio pluriennale a legislazione vigente la Corte, nelle passate Relazioni, ha più volte sottolineato la necessità di una più esplicita e trasparente evidenza dei parametri macroeconomici e istituzionali assunti a fondamento della previsione. In questa direzione si è orientata la discussione preliminare sui criteri di impostazione del bilancio a legislazione vigente per la prima volta svolta dinanzi alle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento in seduta congiunta, ai sensi della nuova disciplina introdotta dall'articolo 119, n.3 del regolamento della Camera, "prima dell'inizio della sessione di bilancio".

E' emersa, in particolare sulla base dei lavori condotti su tale argomento dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica (10), la utilita' di una piu' rigorosa rappresentazione delle valutazioni desunte dagli effetti predeterminati dalle precedenti decisioni di spesa e di bilancio (oneri predeterminati legislativamente; oneri inderogabili; oneri continuativi legati a valutazioni discrezionali delle amministrazioni) e di quelle derivanti dalla adozione, per l'intero bilancio o per settori, di ipotesi macroeconomiche di base.

Si e' pervenuti, su tale base, alla formulazione di un "bilancio pluriennale a politica invariata" che - anche sulla base di esperienze di altri Stati - tende a cogliere, al di la' del vincolo della legislazione vigente in senso stretto, le implicazioni che derivano dalla "invarianza" delle politiche di bilancio e fiscali (11).

L'esercizio cosi' compiuto offre un punto di passaggio

(10) Ministero del tesoro, Commissione tecnica per la spesa pubblica, "Le previsioni pluriennali di spesa nel bilancio", 1984.

(11) Tale esercizio e' contenuto nel documento (di cui piu' diffusamente si dira' oltre) intitolato "Note per la costruzione di un bilancio pluriennale programmatico 1985-87", presentato alle Camere il 15 ottobre 1984. Sono incluse nella previsione: per le entrate, l'ipotesi di continuita' della vigenza delle leggi tributarie esistenti; per la spesa: la continuita' dei programmi che garantiscono la erogazione di servizi o prestazioni monetarie ai cittadini; il mantenimento del livello garantito nel passato a determinati programmi discrezionali (ad esempio per la difesa); la proroga degli interventi in conto capitale previsti dalla legislazione in vigore.

utile per la costruzione del bilancio programmatico, aiutando a identificare le modifiche che e' necessario introdurre nella legislazione sostanziale e nelle impostazioni di bilancio se si vogliono correggere, in modo coerente con gli obiettivi programmatici, le tendenze in atto.

Sotto il profilo del sistema giuscontabilistico - apparendo evidente la necessita' di tener fermo il riferimento al bilancio a legislazione vigente ai fini della copertura della spesa corrente - appare desiderabile un ulteriore approfondimento che consenta di unificare in un'unica ipotesi di bilancio "tendenziale" o "neutrale" il tipo di valutazioni e di proiezioni previsionali "a politiche invariate" sopra richiamato. La assunzione come base di una proiezione neutrale di piu' realistici parametri giova alla trasparenza del processo decisionale di bilancio.

Per la costruzione del bilancio programmatico si sono registrate le iniziative seguenti: inclusione all'interno della legge finanziaria (tabelle A e B) della proiezione triennale dei fondi speciali (nel precedente esercizio riportata al di fuori della legge in senso proprio come parametro conoscitivo); presentazione di un documento sul controllo della finanza pubblica nel medio periodo (c.d. "piano di rientro"), per il quinquennio 1985-89, alle Camere nel luglio 1984; presentazione in Parlamento di una formulazione "sperimentale" di un primo bilancio

programmatico triennale (per il 1985-87), nell'ottobre 1984; presentazione al Parlamento di una nuova formulazione del "piano di rientro", concernente il quinquennio 1986-1990 ("Politiche ed obiettivi per il controllo della finanza pubblica") nel maggio 1985.

Muovendo da una riflessione sulle tendenze della finanza pubblica e sulle difficoltà (nella presente situazione economica e dato lo "stato dell'arte" degli strumenti di analisi e di previsione "normativa" offerti dalla scienza economica) di stabilire credibili collegamenti, utili per il "decision maker" preposto alla gestione della politica economica e di bilancio, tra quadro macroeconomico e programmazione di bilancio, si è prospettata la scelta di un metodo di programmazione della finanza pubblica fondato sulla adozione di regole esterne che vincolino - in certa misura sulla base di scelte endogene non poste in causa dalle evoluzioni cicliche dell'economia - le decisioni globali del bilancio.

La "regola esterna" collocata al centro del sistema di obiettivi di medio periodo individuati è quella (già menzionata) della stabilizzazione (e, in una prospettiva di più lungo periodo, della riduzione) del rapporto tra debito pubblico e P.I.L.

Una prima conseguenza derivante dalla adozione del vincolo-obiettivo della stabilità della quota del debito pubblico sul prodotto interno lordo risiede nella

identificazione come obiettivo intermedio, definito per le singole annualita', del fabbisogno al netto degli interessi da inflazione, secondo la metodologia indicata nel precedente paragrafo (il c.d. fabbisogno corretto).

Anche per questa via emerge il problema, piu' volte posto in rilievo dalle Relazioni della Corte (e sul quale si ritorna piu diffusamente in sede di considerazioni generali premesse alla esposizione della gestione di bilancio per il 1984) (12) della ridotta significativita' dei saldi relativi al solo bilancio statale. Gli aggregati nel cui ambito il "fabbisogno corretto" assume rilevanza sono quelli del "settore statale" e del "settore pubblico".

In ogni caso la sequenza tra obiettivo di medio periodo identificato nella stabilita' del rapporto debito pubblico-prodotto interno lordo e obiettivo annuale espresso in termini di stabilita' tra "fabbisogno corretto" e P.I.L., torna a sottolineare il problema del raccordo tra politica economica generale e politiche di bilancio.

Nel nostro sistema costituzionale il legislatore puo' far ricorso al metodo della programmazione globale (naturalmente rispettosa dei principi posti dall'articolo 41 della Costituzione), ovvero a programmi settoriali o puo' scegliere la via esclusiva della programmazione della finanza pubblica.

(12) Si veda, nella presente Relazione, Parte I, Sezione II, Capitolo I.

Le valutazioni di opportunità e la scelta fra le alternative disponibili, in una determinata fase storico-politica e in relazione alle indicazioni della cultura economica, sono interamente da ricondurre alla determinazione dell'indirizzo politico propria del Parlamento e del Governo. E l'esperienza condotta dal secondo dopoguerra ad oggi mostra, infatti, in fasi storiche diverse, il ricorso all'una o all'altra strada.

La scelta della "regola esterna" della stabilità del rapporto fra debito pubblico e P.I.L. ripropone, nelle condizioni date della nostra economia - e, in particolare, in virtù del nesso che lega, in una "economia aperta", i vincoli concernenti i conti con l'estero con quelli relativi ai saldi del bilancio pubblico - la necessità di una scelta chiara. In questo senso, del resto, si esprime il più volte citato "piano di rientro" (si fa riferimento alla ultima formulazione, concernente il periodo 1986-90).

Se si segue la via della centralità della programmazione finanziaria è necessario che le ipotesi macroeconomiche assunte a base dei bilanci pluriennali (sia nella versione tendenziale che in quella programmatica) siano rese esplicite consentendo, così, un rigoroso riscontro delle proiezioni previsionali e programmatiche dei bilanci. Si tratta di una necessità non attenuata dalla scelta culturale e di metodo sottesa alla scelta della definizione di "regole esterne". Si rinuncia, infatti, per questa via, ad una meto-

dologia che desume da andamenti programmati del quadro macroeconomico la manovra delle grandezze della finanza pubblica, ma non viene meno (anzi sotto taluni profili si rafforza) la esigenza di un collegamento della politica di bilancio con la politica monetaria, con la politica dei redditi, con gli andamenti dei conti con l'estero e del cambio della moneta.

Se (come appare se si assumono come impegnativi i propositi espressi in Parlamento dai Ministri responsabili) si ritiene preferibile il ritorno ad un metodo di governo dell'economia imperniato su un programma economico globale (13) sarà in quella sede che dovranno essere fissati, in modo giuridicamente impegnativo per il Governo e il Parlamento, i parametri macroeconomici cui si riferisce la programmazione di bilancio. Si deve registrare, tuttavia, che i propositi citati non hanno ancora trovato attuazione.

Il metodo, infine, dei "programmi settoriali" (del resto almeno teoricamente compatibile con le sopra menzionate forme di programmazione di bilancio e di programmazione economica globale) pone problemi in ordine alla gestione della finanza pubblica, soprattutto in relazione alla

(13) Si veda la Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1985 (Camera, IX legislatura, doc.XIII, n.2, pg.XXI); vedansi, inoltre, le dichiarazioni del Ministro del bilancio in sede di replica conclusiva del dibattito in aula, alla Camera, sulla legge finanziaria per il 1985, seduta del 6 novembre 1984.

copertura delle leggi settoriali che ne stabiliscono il finanziamento, laddove manchi il raccordo con un quadro globale, sia esso fissato in sede di bilancio o di piano.

Ancora in termini di programmazione di bilancio nel medio periodo e' da porre in rilievo come il "piano di rientro" assuma un orizzonte temporale quinquennale, mentre lo schema di bilancio pluriennale, presentato al Parlamento nel corso della sessione di bilancio, mantenga il tradizionale riferimento ad un triennio. Se la adozione della tecnica della fissazione di "regole esterne" esige - come appare dall'esame del citato "piano di rientro" - un orizzonte di medio periodo piu' ampio del triennio, tale conclusione potrebbe indurre a considerare lo stesso arco temporale per il vero e proprio bilancio programmatico, in particolare in considerazione delle conseguenze che se ne traggono (come si dira' piu' avanti) in tema di "copertura" della legislazione pluriennale di spesa.

4 - La determinazione dell'obiettivo della stabilita' del rapporto debito pubblico-PIL quale "regola esterna" fondamentale per il controllo della finanza pubblica nel medio periodo influenza, altresì, i rapporti fra programmazione di bilancio nel medio periodo e strumenti di controllo dell'economia nel breve periodo (quali, per la politica di bilancio, la legge finanziaria e il bilancio

annuale). Da un lato la adozione di un insieme di "regole esterne" rafforza la necessita' di garantire un rispetto rigoroso alle regole costituzionali in materia di copertura delle nuove decisioni di spesa ed esige una attenta rilettura delle regole adottate, nella prassi, soprattutto in materia di fondi globali (in quanto strumenti tipici del raccordo fra bilancio annuale e decisioni sostanziali di spesa). Dall'altro la rigidita' consapevolmente introdotta all'interno dei meccanismi di controllo della finanza pubblica nella sua evoluzione di medio periodo sottolinea la responsabilita' che grava sulla legge finanziaria come strumento di regolazione nell'economia per il breve periodo.

In materia di spesa corrente la regola esterna del contenimento del fabbisogno al netto degli interessi si integra con quella, espressamente posta dal "piano di rientro", della "progressione nulla in termini reali della spesa corrente al netto degli interessi".

Questa regola esterna va posta in relazione con l'altro vincolo-obiettivo, assunto dal medesimo "piano di rientro" che prevede la "stabilizzazione della pressione fiscale in senso lato".

Ne deriva un parametro di evoluzione del risparmio pubblico che, non seguendo la crescita in termini reali del P.I.L. cui, invece, si adegua, sostanzialmente la dinamica delle entrate, tende a migliorare, riducendo la propria

incidenza sul prodotto interno lordo (sempre che l'economia registri tassi di crescita positivi).

La adozione di questa severa regola di condotta sembra ridurre drasticamente lo spazio disponibile per accantonamenti di risorse sul fondo speciale di parte corrente (il cui ambito non può, comunque, eccedere la misura degli incrementi nominali sufficienti ad evitare una riduzione in termini reali della spesa corrente al netto degli interessi).

La concreta praticabilità di una tale regola esterna sembra collegarsi ad una complessa ricostruzione del quadro istituzionale che regola il rapporto fra prestazioni e servizi resi al cittadino e modalità del loro finanziamento, e che disciplina il rapporto fra Stato e soggetti dotati di autonomia finanziaria. Su tali temi si sofferma, schematicamente, il capitolo introduttivo della Parte terza della presente relazione.

Quanto alle spese in conto capitale il piano di rientro fissa il parametro obiettivo di una "crescita della spesa reale ad un ritmo non superiore a quello del P.I.L.". La adozione di tale regola esterna - che commisura la espansione delle spese in conto capitale in termini nominali ad un saggio, sostanzialmente, in linea con quello delle entrate tributarie (per le quali è stata fissata la medesima norma evolutiva) - conferma l'esigenza di adottare quale parametro

di riferimento (come previsto dal citato articolo 4 ottavo comma della legge n.468) il bilancio pluriennale programmatico. E', infatti, una valutazione discrezionale - da costruire sulla base dei parametri macroeconomici "normativi" entro i quali si inserisce la desiderata evoluzione della finanza pubblica - quella che individua preventivamente una evoluzione degli investimenti pubblici (anche attraverso esercizi iterativi) tale da garantire la invarianza del rapporto fra spesa in conto capitale e prodotto interno lordo.

La posizione negativa ribadita dal Tesoro (14) in ordine alla utilizzazione del bilancio programmatico, nei limiti sopra precisati, quale parametro per la copertura delle spese in conto capitale, non appare persuasiva.

La adozione del metodo delle "regole esterne" riduce, infatti, il margine di incertezza che deriva dal quadro macroeconomico, offrendo parametri sufficientemente stabili almeno in certa misura al riparo dalle oscillazioni del ciclo economico.

Resta da definire il ruolo da assegnare, nel quadro del bilancio programmatico, alla prenotazione di risorse affidata al fondo speciale in conto capitale. Si puo' affermare, in primo luogo, che il rispetto della regola di una crescita delle spese in conto capitale in termini reali in linea con

(14) Ministero del Tesoro, note per la costruzione di un bilancio pluriennale programmatico 1985-87, 15 ottobre 1984.

il tasso di sviluppo (espresso dall'aumento del P.I.L.) lascia un ruolo importante agli accantonamenti del fondo speciale, il cui ammontare, in termini nominali, deve essere misurato in rapporto alle previsioni macroeconomiche sottese al bilancio programmatico.

In relazione alle proiezioni pluriennali della spesa in conto capitale apparirebbe certamente piu' utile, in funzione della natura e della portata temporale degli effetti degli investimenti pubblici (o di quelli privati sorretti da trasferimenti del conto capitale), la adozione di un orizzonte quinquennale. Tale piu' ampia proiezione offrirebbe un parametro piu' soddisfacente anche per la copertura di tali nuove o maggiori spese.

Il riferimento al bilancio programmatico non fa venir meno l'esigenza di una rigorosa e puntuale indicazione delle voci che compongono il fondo speciale per le spese in conto capitale. Tale esigenza, anzi, viene rafforzata, perche' la piu' rigida "regola esterna" adottata per le spese di parte corrente finisce per addossare sulle decisioni concernenti le spese in conto capitale il ruolo pressoché esclusivo di "variabile strumentale" da adattare alle esigenze della politica di sviluppo nel medio periodo; e perche' viene rafforzandosi la esigenza di un piu' rigoroso controllo, in termini microeconomici dell'efficacia e dei risultati di tal tipo di spesa (come testimonia la introduzione nella legge

finanziaria per il 1985 della norma istitutiva del "nucleo ispettivo" per la "verifica dei programmi di investimento gestiti dalle amministrazioni pubbliche, dagli enti territoriali e dagli enti pubblici") (15).

Nella relazione concernente l'esercizio l'esercizio 1983 si e' criticata la soluzione adottata per la definizione del Fondo Investimenti e Occupazione (FIO) per la eterogeneita' e indeterminatezza degli accantonamenti in esso inclusi, per il mancato riferimento (che riguarda la maggior parte delle sottovoci di tale Fondo) a specifici disegni di legge in itinere, per il suo carattere strutturalmente "ultrannuale" che non giustifica - in assenza appunto di punti di riferimento altrimenti determinati - una sua definizione quantitativa e qualitativa affidata alla legge finanziaria.

Gli stessi rilievi critici devono essere ripetuti per l'accantonamento inserito nel fondo speciale di parte capitale nella legge finanziaria per il 1985 che sotto la voce "Amministrazioni diverse" include un eterogeneo elenco di sottovoci, unite dalla definizione di "interventi da avviare in coerenza con le direttive del piano a medio termine 1985-87".

(15) Legge 22 dicembre 1984, n.887, articolo 19 comma 18^; si veda piu' ampiamente il capitolo della Parte II, Sezione II, sul Ministero del bilancio e della programmazione economica.

5 - La adozione di un metodo di programmazione di medio periodo fondato su rigide "regole esterne" accresce la responsabilita' che grava sugli strumenti annuali di manovra della finanza pubblica sia in termini di guida della politica economica di breve periodo sia come momento di flessibilita' ed adattamento (attraverso la ricostruzione ogni anno della nuova prospettiva pluriennale) della strategia di medio periodo.

Nel piu' certo scenario che i documenti programmatici di medio periodo vengono fissando appare coerente confermare - sulla base di una interpretazione responsabilmente adottata dalla Corte nelle passate Relazioni - il margine "discrezionale" proprio della legge finanziaria allorché individua il saldo netto da finanziare e il ricorso al mercato come grandezze limite del "deficit spending" e concreto raccordo fra politica economica generale e "fiscal policy". Si conferma, in particolare che, in funzione della manovra di breve periodo, le nuove o maggiori spese di carattere annuale o infrannuale eventualmente previste dalla legge finanziaria possono trovare nei saldi fissati dalla legge stessa la propria copertura, nel quadro delle compatibilita' e nel rispetto delle "regole esterne" fissate dalla programmazione pluriennale di bilancio.

La maggiore affidabilita' degli strumenti di analisi macroeconomica di breve periodo e la necessita' di tener

conto - tanto piu' in presenza di un sistema di "regole esterne" - delle interrelazioni fra andamenti della finanza pubblica e andamenti della economia reale, giustificano il ruolo discrezionale riconosciuto alla "decisione di bilancio". Ma tale ruolo non contraddice gli obiettivi e i percorsi indicati per il medio periodo e non si pone in contrasto con i principi istituzionali che devono ispirare il controllo della finanza pubblica, solo se, una volta definite le potenzialita' dello strumento, se ne ribadiscono e circoscrivono con severita' i limiti non valicabili.

Come si e' detto - nella esposizione sul bilancio pluriennale (16) - il saldo rilevante in sede annuale, sulla base della impostazione dei documenti programmatici del Governo, e' identificato nel fabbisogno al netto degli interessi da inflazione (il c.d. "fabbisogno corretto") con riferimento al "settore statale" o al "settore pubblico" (nella formulazione usata dalla Banca d'Italia). Mentre per il medio periodo possono confermarsi le prudenti valutazioni espresse nelle passate Relazioni che accettano la prassi applicativa in virtu' della quale i saldi del bilancio pluriennale sono espressi in termini di sola competenza (e quindi non si pone un problema di rilevanza dei saldi al di fuori della gestione di bilancio se non in termini di documentazione e informazione) a diverse conclusioni si puo'

(16) Si veda il paragrafo 3 del presente capitolo.

pervenire con riguardo alla decisione annuale di bilancio. Il rilievo che il "fabbisogno corretto" assume sia come "grandezza" di raccordo fra politica di bilancio e politica monetaria, sia come punto di connessione fra manovra annuale e obiettivi pluriennali, puo' suggerire la opportunita' di aggiungere ai saldi da definire in sede di legge finanziaria quello, appunto, del "fabbisogno corretto" con riferimento al "settore statale". Si introdurrebbe, cosi', all'interno del sistema di programmazione della finanza pubblica, per la prima volta, un parametro di riferimento comprensivo sia della gestione di bilancio che della gestione di tesoreria (17). E' in ogni caso necessario (anche laddove non si ritenesse praticabile la via sopra indicata dell'inserimento del saldo concernente il fabbisogno corretto in legge finanziaria) che le valutazioni previsionali concernenti il fabbisogno di cassa del settore statale e del settore pubblico, correlate alle previsioni macroeconomiche siano formulate e prospettate al Parlamento prima della presentazione dei documenti di bilancio (ad esempio nella relazione previsionale e programmatica o nella relazione premessa al disegno di legge finanziaria). La gia' citata innovazione procedurale introdotta nel regolamento della Camera che consente una discussione preliminare, in apertura della sessione autunnale

(17) Si veda, nella presente Relazione, Parte I, Sezione II, Capitolo I.

di bilancio (articolo 119 n.3), potrebbe essere utilizzata, anche come tema delle audizioni tecniche previste in tale sede, per un esame dei criteri e dei parametri sulla cui base si determina la previsione sul fabbisogno di cassa del settore statale (sia in rapporto al punto di partenza offerto dal bilancio dello Stato, sia in relazione al quadro macroeconomico).

Il parametro così definito non avrebbe il valore vincolante che, secondo la Corte, deve essere confermato ai saldi individuati dall'articolo 11 della legge n. 468, concernenti il bilancio statale. La determinazione di tale parametro potrebbe costituire una premessa utile per il controllo della evoluzione del fabbisogno dei centri di decisione esterni allo Stato (18); la determinazione nella legge finanziaria del fabbisogno del settore statale offrirebbe al Parlamento un punto di riferimento utile per la valutazione, in corso d'esercizio e a consuntivo, della gestione di Tesoreria, in particolare, delle modalità di copertura del fabbisogno stesso.

Come è noto l'evoluzione delle modalità di copertura del fabbisogno è stata caratterizzata, nella seconda metà degli anni settanta, da una marcata prevalenza del ricorso a forme di creazione di base monetaria (scoperti sul conto

(18) Si veda, nella presente Relazione, Parte III, Capitolo I.

corrente con la Banca d'Italia, acquisto di titoli da parte della stessa Banca centrale) rispetto alla copertura mediante ricorso al debito fruttifero (titoli a breve o a medio-lungo termine collocati presso il pubblico, raccolta postale, ricorso ad istituzioni creditizie, che assume importanza per il settore pubblico in quanto tale aggregato include le Regioni, gli enti locali, gli istituti di previdenza). A partire dal 1981 il c.d. "divorzio" con il Tesoro ha liberato la Banca d'Italia dall'obbligo (che vigeva dal 1975) di acquistare i B.O.T. non sottoscritti dal pubblico alle aste. Su tali basi la Banca centrale e' venuta accentuando il controllo sulla formazione della base monetaria, limitando il finanziamento monetario del Tesoro, portando i tassi di interesse reali a livelli ritenuti compatibili con il grado sufficiente del loro assorbimento da parte del pubblico, favorendo le emissioni di titoli a medio e lungo termine rispetto a quelli a breve. L'episodio, verificatosi nel 1982, di uno sconfinamento del Tesoro rispetto al limite massimo del ricorso al conto corrente (autorizzato ex post con legge del gennaio 1983) costituisce un sintomo delle difficolta' di adeguamento del Tesoro alle nuove regole. Attraverso tali politiche, consapevolmente condotte dal Tesoro e dalla Banca d'Italia, il ricorso al finanziamento del debito mediante base monetaria, che era pari al 26,3% del totale del debito

nel 1975 si e' ridotto nel 1983 al 5,1% del totale (19).

Nel corso del 1984 la tendenza si e' corretta, attraverso un aumento considerevole, rispetto al 1983, della copertura mediante creazione di base monetaria. E' proseguita, peraltro la politica di allungamento delle scadenze del debito avviata negli anni precedenti.

I documenti parlamentari e la riflessione della cultura economica sottolineano come una evoluzione decisamente orientata verso la minore incidenza del ricorso alla copertura del fabbisogno attraverso il ricorso del Tesoro al conto corrente presso la Banca centrale attenua la pressione inflazionistica nel breve periodo mentre, a causa del maggior peso degli interessi, concorre all'incremento del debito pubblico in misura maggiore. Non si entra nel merito delle complesse questioni connesse alla valutazione della sopra richiamata alternativa, concernente la composizione del debito e le modalita' del suo finanziamento. Il rilievo di tale ordine di scelte sottolinea, tuttavia, l'utilita' di un parametro da offrirsi al Parlamento in materia.

Il riconoscimento di un ambito discrezionale della legge finanziaria nella definizione dei saldi del ricorso al mercato e del fabbisogno esige il rigoroso rispetto, se si vuol mantenere il sistema di finanza pubblica entro confini

(19) Fonte: L'indebitamento pubblico in Italia, rapporto del gruppo di lavoro istituito dalla V Commissione permanente della Camera, settembre 1984.

certi di controllabilita', della immodificabilita' in corso di esercizio del limite del ricorso al mercato (20).

Il fenomeno di maggior rilievo fra quelli che conducono a variazioni dei saldi in corso d'esercizio e' quello dello slittamento dei fondi speciali consentito dall'articolo 10 comma sesto e comma settimo della legge n.468 (che in sede di bilancio di assestamento per il 1984 ha riguardato 292 miliardi). Il minore spazio concesso ai fondi speciali dalla adozione degli obiettivi del "piano di rientro" e la necessita' di circoscrivere in modo piu' chiaro nell'ambito della legge finanziaria (e non nella legge di bilancio) gli elementi di "manovra discrezionale" potrebbero suggerire la opportunita' di abolire la norma sugli slittamenti e, correlativamente, di concentrare la decisione sui fondi speciali nella legge finanziaria. Si supererebbe, cosi', la attuale prassi che si basa su una prima elencazione delle voci dei fondi speciali in sede di bilancio e, poi, per quanto attiene alle nuove voci da inserire, nella legge finanziaria. E' coerente con la natura dell'istituto dei fondi speciali la adozione di una tecnica di "bilancio-zero" che affida al Governo ed al Parlamento, ogni anno, la responsabilita' di

(20) Su questo tema, oltre che alle passate Relazioni, si rinvia alla esposizione dei rappresentanti della Corte dei conti in sede di audizione dinanzi alle Commissioni bilancio della Camera e del Senato in seduta congiunta, ai sensi dell'articolo 119 del Regolamento della Camera, del 3 ottobre 1984.

individuare le "prenotazioni" di risorse future oggetto di accantonamento per la copertura delle decisioni di nuove o maggiori spese. La introduzione di questo piu' rigoroso metodo di programmazione dei fondi speciali implica anche il rafforzamento della disciplina della "sessione di bilancio autunnale", divenendo inammissibile, nel periodo che intercorre fra la presentazione del disegno di legge finanziaria e la sua definitiva approvazione, l'approvazione di leggi che implicano maggiori oneri (se non per spese concernenti l'esercizio in corso, coperte dai fondi speciali della precedente finanziaria, ovvero attraverso clausole di copertura autonome, escluso il ricorso ai fondi speciali).

Una seconda origine di scostamenti fra previsioni iniziali e previsioni definitive (la cui incidenza in termini quantitativi ha assunto dimensioni molto elevate) e' identificabile nel divario fra stima della consistenza dei residui passivi inserita nelle previsioni di bilancio ed effettiva consistenza di essi quale emerge dal consuntivo ed e' registrata e inserita fra le disponibilita' di bilancio con la legge di assestamento. Per l'esercizio 1983 tale divario, assunto a base dell'assestamento per il 1984, e' stato di ben 17.564 miliardi. L'entita' del fenomeno sarebbe limitata dalla eliminazione dei residui di stanziamento, secondo le proposte piu' volte formulate dalla Corte (21).

(21) Si veda, oltre, Parte I, Sezione II, Capitolo I, della

Una valutazione positiva merita la norma - già contenuta nella legge finanziaria 1984, e ora ripresa dall'articolo 1 comma terzo della legge finanziaria per il 1985 - in virtù della quale si limitano i poteri discrezionali del tesoro in materia di utilizzazione dei fondi di riserva per le spese obbligatorie e per le spese impreviste, nonché in materia di riassegnazioni di bilancio ex articolo 12 comma primo della legge n.468. Si dispone che le facoltà del tesoro "non possono essere eseguite con l'iscrizione di somme in capitoli di bilancio le cui disponibilità siano state in tutto o in parte utilizzate per la copertura di nuove o maggiori spese disposte con legge" (22).

Positiva è anche la valutazione sulla norma dell'ultimo comma dell'articolo 1 della legge finanziaria 1985 che vincola al miglioramento dei saldi di bilancio le "nuove o maggiori entrate" derivanti da provvedimenti legislativi approvati successivamente alla presentazione alle assemblee legislative del bilancio dello Stato. Si configura, così, una sorta di "fondo speciale negativo" teso alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Deve, inoltre, osservarsi che il principio di annualità'

presente Relazione.

(22) I prelevamenti dai fondi di riserva per le spese obbligatorie e impreviste risultavano, alla fine del primo semestre 1984, nel provvedimento di assestamento pari a 353 miliardi.

del bilancio (e di conseguenza la trasparenza della decisione annuale affidata alla legge finanziaria ed al bilancio di competenza) puo' essere aggirato dalla inclusione in bilancio (stato di previsione dell'entrata, capitolo n.3753) delle somme prelevate dalla speciale contabilita' di tesoreria creata con decreto legge 26 gennaio 1983, n. 13, convertito nella legge 3 marzo 1983, n. 64, denominata "Fondo compensativo delle oscillazioni nella quotazione dei prezzi dei prodotti petroliferi".

6 - Discende dalla impostazione del "piano di rientro" anche la necessita' di un esame dei contenuti della legge finanziaria ispirato ad un duplice obiettivo: escludere in modo rigoroso norme e previsioni di portata pluriennale; includere nel modo piu' completo possibile, nell'unico contesto della "decisione di bilancio" (o approntare i necessari accantonamenti di risorse a tal fine) le scelte di "fiscal policy" da assumere per il controllo dell'economia nel breve periodo.

La barriera procedimentale introdotta dalla disciplina della sessione di bilancio (23) attraverso la discussione preliminare, nella commissione bilancio e programmazione,

(23) Camera dei Deputati, Modificazioni al regolamento approvate nella seduta del 29 settembre 1983, art.120, n.2; l'esame dell'oggetto della legge finanziaria si e' svolto nelle riunioni del 4 e 9 ottobre della Commissione bilancio.

della corrispondenza dei contenuti del disegno di legge finanziaria alla definizione dell'articolo 11 della legge n.468 ha consentito alle Camere una specifica assunzione di responsabilita' in ordine alla estensione (necessariamente discendente da valutazioni di ordine politico) della parte "eventuale" della legge finanziaria stessa.

Restano, tuttavia, nel testo definitivo della legge n.887 del 1984 (finanziaria 1985), ad avviso della Corte, anche per effetto di emendamenti introdotti nel corso della discussione in commissione ed in assemblea, norme non corrispondenti alla connotazione essenziale della legge finanziaria quale strumento di raccordo fra politica economica generale di breve periodo e politica di bilancio.

Torna a verificarsi il fenomeno, gia' registrato in altre leggi finanziarie, della introduzione di norme organizzative istitutive di nuovi strumenti di amministrazione dell'economia. L'articolo 19 18^ comma crea, presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, un nucleo ispettivo investito del compito di "verifica della attuazione dei programmi di investimento gestiti dalle amministrazioni pubbliche, degli enti territoriali, nonche' dagli enti pubblici". Si ricalca, cosi', il modello che aveva affidato alla legge finanziaria la istituzione del servizio centrale degli ispettori tributari (legge 24 aprile 1980, n.146, articoli 9, 10, 11, 12), la creazione della commissione tecnica per la

spesa pubblica presso il Ministero del tesoro (legge 30 marzo 1981, n. 119, articolo 32), la formazione, presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, del nucleo di valutazione degli investimenti pubblici (legge 26 aprile 1982, n. 181, articolo 4). Al di là delle questioni concernenti il merito, sotto il profilo della logica organizzativa degli strumenti del governo e dell'amministrazione dell'economia, di tali innovazioni, non può che ribadirsi come appaia incongrua la sede della legge finanziaria per introdurre modifiche istituzionali e procedimentali per loro natura non riconducibili alle esigenze di manovra della politica di bilancio nel breve periodo.

In contrasto con il contenuto tipico della legge finanziaria appaiono anche le norme che dispongono finanziamenti pluriennali per programmi di intervento la cui precedente disciplina legislativa ha esaurito la sua efficacia.

Una rilettura critica delle norme contenute negli articoli 11-13, dedicati agli interventi in materia di opere pubbliche, e contenute nell'articolo 14, in materia di interventi in campo economico, suggerisce una valutazione di ordine metodologico (al di là di uno specifico esame di merito che rischierebbe di toccare la sfera, propria del Governo e del Parlamento, delle valutazioni politico-programmatiche). Poiché i finanziamenti dei programmi di cui alle norme sopra

elencate concorrono a formare i saldi limite posti dalla stessa legge finanziaria e poiche' si e' ammesso che tali saldi giustificino, al di la' di specifiche forme di copertura, il rispetto del canone dell'articolo 81 comma quarto della Costituzione e' necessario un prudente apprezzamento delle nuove o maggiori spese concernenti l'esercizio considerato dalla legge finanziaria medesima ed e' comunque necessario un preciso riscontro nel bilancio pluriennale programmatico (per le spese in conto capitale) che garantisca il rispetto degli equilibri previsti dall'articolo 4 ottavo comma della legge n.468 e dei parametri posti dal "piano di rientro".

E' desiderabile, comunque, che il finanziamento di interventi pluriennali sia, di regola, affidato, non alla legge finanziaria ma ad apposite leggi sostanziali, che si diano carico sia delle innovazioni organizzative e procedurali ritenute necessarie sia della puntuale indicazione della copertura.

Un carattere anomalo, in potenziale contrasto con il rispetto sostanziale delle regole in tema di copertura, caratterizza le previsioni pluriennali di spesa inserite nella legge finanziaria senza nessun fondamento sostanziale in una preesistente disciplina legislativa procedimentale, organizzativa, programmatoria. Tale e' il caso di quella parte del Fondo Investimenti ed Occupazione (FIO) che si traduce nel-

l'assegnazione delle risorse ad appositi capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica concernenti "somme da ripartire tra le amministrazioni centrali e regionali per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico sul territorio, nell'agricoltura, nell'edilizia e nelle infrastrutture, nonché per la tutela dei beni ambientali e culturali e per le opere di edilizia scolastica e universitaria". La disciplina sostanziale e procedimentale di questo tipo di intervento è stata dettata dall'articolo 21 della legge finanziaria per il 1983 (legge 26 aprile 1983, n. 130). Tale disciplina è richiamata dall'articolo 37 della legge finanziaria 1984 (legge 27 dicembre 1983, n. 730) e dall'articolo 12 della legge finanziaria 1985 (legge 22 dicembre 1984, n. 887) che determinano l'ammontare per gli esercizi considerati degli stanziamenti relativi.

Il primo inserimento all'interno della legge finanziaria di questa parte del FIO trovava la sua giustificazione nel carattere degli interventi "immediatamente eseguibili" considerati, quindi, strumento di sostegno della domanda per investimenti nel breve periodo. La natura dei progetti, prevalentemente infrastrutturali, e la complessità del procedimento individuato dall'articolo 21 della citata legge fi-

nanziaria 1983, suscitavano tempestivamente i rilievi critici della Corte, espressi nelle relazioni sui rendiconti 1982, e 1983. L'esperienza compiuta conferma, sulla non confutabile base dei dati di rendiconto, che i progetti del FIO affidati alla diretta responsabilita' del Ministero del bilancio seguono ritmi di decisione e di realizzazione del tutto al di fuori delle esigenze e dei limiti propri di una manovra espansiva degli investimenti pubblici che incida sugli andamenti dell'economia nel breve periodo.

L'importanza del "volano" rappresentato dal F.I.O. per la politica di investimenti diretti dello Stato, il rilevante ammontare delle risorse a tal fine destinate, la indubbia estensione nel medio periodo del processo decisionale ed attuativo dei progetti posti a carico del Fondo stesso, sembrano suggerire la necessita' di una disciplina legislativa sostanziale della materia tale da darsi carico anche della copertura della spesa al di fuori del rinvio ai saldi della legge finanziaria. Il perdurare di una situazione in cui i capitoli di spesa destinati a tali progetti continuassero a non trovare altra copertura se non nella loro inclusione, anno per anno, all'interno dei saldi posti dalla legge finanziaria offrirebbe un esempio di inaccettabile aggiramento della normativa costituzionale in materia di copertura delle nuove o maggiori spese.

Ancora in materia di definizione dell'ambito proprio

della decisione annuale di bilancio deve ritenersi corretta la norma (articolo 19 quattordicesimo comma della legge finanziaria 1985) in virtu' della quale, con effetto dal 1° gennaio 1986, le disposizioni di legge che rinviano, per la quantificazione dello stanziamento annuo, alla legge di approvazione del bilancio cessano di avere efficacia. A partire dall'esercizio 1986 tale quantificazione e', comunque, impostata, su base triennale, dalla legge finanziaria. In effetti, da ultimo l'esame della Tabella B annessa al bilancio 1984 (che elenca appunto gli stanziamenti per la definizione del cui ammontare la legislazione vigente rinvia al bilancio) mostra la difficolta' di distinguere, in base a criteri oggettivi, fra quantificazioni annuali da affidare alla legge finanziaria e quelle rimesse alla legge di approvazione del bilancio (basta pensare a interventi, inclusi nella citata Tabella B, caratterizzati da un'ampia discrezionalità politico-amministrativa, come quelli di cui al piano decennale per la viabilità di grande comunicazione e le autostrade, legge 12 agosto 1982, n.531; quelli per l'aiuto pubblico allo sviluppo, legge 3 gennaio 1981, n.7; quelli per la accelerazione dei programmi di edilizia residenziale; quelli per il piano regolatore generale per gli acquedotti....). La unificazione nella legge finanziaria della decisione concernente la modulazione annuale degli stanziamenti delle leggi pluriennali elimina un elemento di confusione fra

legge finanziaria e bilancio.

Un limite, di segno opposto rispetto a quello sin qui analizzato, alla significativita' della decisione annuale di bilancio deriva dall'ampio spazio occupato da decisioni legislative concernenti la manovra fiscale e di bilancio (per lo piu' affidate a decreti legge sovente non convertiti e riproposti con modifiche formali) poste al di fuori della legge finanziaria. Su tale fenomeno si sono soffermate le precedenti Relazioni della Corte sottolineando come, in larga misura tale complessita' del processo decisionale sia da ricondurre a non superabili cause sociologico-politiche che rendono impossibile, in una moderna societa' industriale democratica, la concentrazione in un momento dato del tempo e la scansione in un predeterminato iter procedimentale delle scelte da compiere per il governo dell'economia. Al di la' di una certa soglia, tuttavia, la significativita' della decisione di bilancio, che la legge n.468 individua come momento qualificante per la definizione della politica economica di breve periodo, viene a ridursi o a perdersi.

Nel corso del 1984 la manovra impostata con la legge finanziaria e' stata integrata, in primo luogo, attraverso una manovra di "politica dei redditi", affidata ad un decreto legge emesso a conclusione di un confronto con le parti sociali (non sottoscritto da una delle confederazioni dei lavoratori), avente ad oggetto la fissazione di un livello

massimo di aumento per le tariffe e i prezzi amministrati, un aumento degli assegni familiari correlato ai livelli di reddito familiare annuale, la revisione del prontuario terapeutico del Servizio sanitario nazionale (decreto legge 15 febbraio 1984, n.10, non convertito; decreto legge 17 aprile 1984, n.70, convertito nella legge 12 giugno 1984, n.219).

Il citato decreto legge, in mancanza di una intesa fra organizzazioni dei datori di lavoro e sindacati ha predeterminato, per il primo semestre 1984, la misura degli scatti di scala mobile da corrispondere sulle retribuzioni pubbliche e private. Come e' noto tale misura e' stata sottoposta a referendum abrogativo, il cui esito ha confermato la vigenza della disciplina introdotta.

In materia fiscale - accanto alla manovra nel campo delle imposte sui prodotti petroliferi - le misure di maggior rilievo integrano la politica fiscale per il 1985; si tratta delle modificazioni introdotte al regime impositivo delle attivita' finanziarie (decreto legge 28 novembre 1984, n.791, convertito in legge 21 gennaio 1985, n.6) e dell'accorpamento delle aliquote IVA disposto, insieme ad integrazioni del regime IRPEF per i titolari di reddito da lavoro autonomo o di imprese familiari, dal decreto legge 19 dicembre 1984, n.853, convertito in legge n.17 del 1985. Del pari sul 1985 (e sugli esercizi successivi) si rifletteranno in termini di incassi, gli effetti del "condono edilizio" disciplinato

dalla legge 28 febbraio 1985, n.47.

La situazione che caratterizza l'avvio del 1985, dopo la tempestiva definizione del quadro di riferimento fissato dalla decisione di bilancio, e' il lento evolversi - dovuto a note vicende sociale e politiche - della "contrattazione" fra le parti sociali (imprenditori e lavoratori con le loro organizzazioni) e tra queste e il Governo, il cui oggetto continua ad estendersi, muovendo dai temi specifici di politica salariale e della contrattazione collettiva del rapporto di lavoro, alle variabili di politica fiscale e di bilancio che influenzano il livello dei redditi disponibili dei lavoratori (effetti sull'IRPEF del fiscal drag), gli standard delle prestazioni sociali, gli interventi a sostegno della occupazione.

In conseguenza di questo corso delle cose la manovra di politica economica per il 1985 continua ad essere quella tracciata dalla legge finanziaria; ma il secondo semestre del 1985 dovra' affrontare, ancora irrisolti, i problemi di concertazione con le forze sociali che, nel 1983 e 1984 si erano tradotti in misure integrative della legge finanziaria concordate e tradotte in provvedimenti all'inizio dell'anno.

7 - La necessita' di garantire il rigore del punto di riferimento offerto dalla decisione di bilancio, sia in funzione della manovra di breve periodo che della "scorrevolezza" •

flessibilita' dei bilanci di medio periodo, ha dato luogo a delicate questioni di "confine" fra iniziativa governativa e iniziativa parlamentare (24).

In ordine alla verifica del contenuto tipico della legge finanziaria (nella sua parte "eventuale") si pone il problema dei limiti della iniziativa parlamentare, nel corso della discussione di merito in sede referente da parte della Commissione bilancio ed in Assemblea, dopo il preliminare esame da parte della Commissione bilancio stessa ed il voto della Assemblea sulle eventuali proposte di stralcio da questa formulate, ai sensi dell'articolo 120, n.2 del regolamento della Camera.

Si propone nuovamente l'interrogativo intorno alla necessita' di considerare preliminare e preclusiva di mutamenti influenti sulle grandezze fissate, la discussione ed approvazione dei limiti posti dall'articolo iniziale della legge finanziaria all'indebitamento pubblico. Questa esigenza resa piu' evidente dalla adozione dei parametri di riferimento individuati quali "regole esterne" del piano di rientro, sembra costituire - come gia' affermato in passate Relazioni della Corte - un indispensabile momento di garanzia della

(24) Tale ordine di problemi e' stato sollevato, in particolare, da una lettera inviata dal Ministro del Tesoro ai Presidenti dei due rami del Parlamento il 6 febbraio 1985 (come riflessione riassuntiva attorno a problemi emersi nel corso della sessione di bilancio 1985).

significativita' e del rigore della decisione parlamentare sul "deficit spending" affidata alla legge finanziaria.

E' infine da condividere la affermazione secondo la quale la modulazione annuale della legislazione di spesa pluriennale da parte della legge finanziaria non puo'-come appare ovvio-superare comunque l'ammontare della "spesa complessiva" determinata, sulla base della disciplina dettata dall'articolo 18 comma primo della legge n.468, dalle leggi sostanziali.

8 - Le tendenze e le prospettive del controllo della finanza pubblica, sopra descritte, pongono problemi di riforma della organizzazione del Governo e della amministrazione e del procedimento in materia di bilancio.

Un primo ordine di problemi riguarda il processo di formazione del bilancio all'interno dell'esecutivo. Il tema del collegamento fra indirizzi di politica economica e bilancio e' una costante delle vicende istituzionali dal secondo dopoguerra (con la istituzione del Ministero del bilancio, decreto legislativo Capo Provvisorio dello Stato, 4 giugno 1947, n.407), alla esperienza di programmazione globale degli anni sessanta (legge n.62 del 1964 e legge n.48 del 1967) sino alla legge n.468 del 1978, che sposta l'accento sulla "centralita'" della programmazione finanziaria.

La reale esperienza politico-amministrativa ha

continuato a privilegiare il ruolo dell'amministrazione, e al centro di essa, della Ragioneria generale dello Stato che guida il "colloquio" con le amministrazioni centrali di spesa per la formazione, con metodo incrementale e per aggiustamenti successivi, della proposta di bilancio. Il processo di bilancio all'interno del Governo in senso proprio, non giunge ad influenzare in modo determinante la impostazione complessiva della decisione di bilancio, pur in presenza di una analitica disciplina procedimentale, imperniata sul ruolo del CIPE (articolo 16 comma secondo e comma terzo della legge 27 febbraio 1967, n.48; articoli 3,4 secondo comma, 15 primo comma e 34 della legge n.468).

Questo stato di cose, fondato sul primato del Tesoro (e della Ragioneria) e' posto in crisi dalla evoluzione economico-finanziaria degli anni settanta e finisce per attribuire al Tesoro responsabilita' senza potere, dinanzi alla complessita' reale del processo decisionale. Il "primato" si trasforma in "solitudine" del tesoro.

Non a caso la denuncia della "inadeguatezza di strumenti di controllo reali della spesa pubblica da parte del Governo" e la constatazione che "la possibilita' di controllare la finanza pubblica nel medio termine non puo' essere affidata agli strumenti oggi esistenti" sono poste quali affermazioni cruciali della parte dedicata al quadro istituzionale del

"piano di rientro" presentato dal Ministro del tesoro (25).

L'esigenza di una assunzione effettiva di responsabilità in una sede collegiale di Governo si ripropone, in termini piu' pressanti, sia per la definizione dei parametri di raccordo con la politica economica (le "regole esterne" del piano di rientro) sia per le scelte in ordine alla ripartizione settoriale delle risorse globali. Una rivitalizzazione del ruolo astrattamente gia' proprio del CIPE potrebbe essere perseguita identificando in seno a tale organo, un piu' ristretto Comitato dei Ministri per le politiche di bilancio (26).

Qualunque soluzione organizzativa attuata a livello di Governo, deve aver seguito in coerenti soluzioni all'interno dell'amministrazione. Il Parlamento e' investito, nella fase presente, dell'esame di importanti proposte di iniziativa

(25) Ministero del tesoro, Politiche ed obiettivi per il controllo della finanza pubblica, 22 maggio 1985, Parte II, 4.2. "Necessita' di revisione del quadro istituzionale".

(26) In questo senso si muovono recenti proposte formulate (in sedi non istituzionali) dal Ministro delle Finanze. Nell'esperienza italiana si e' altre volte cercato di dar rilievo istituzionale ad una stretta collaborazione fra Ministri finanziari (la c.d. troika). In Francia opera, con funzioni di guida del processo di bilancio uno speciale comitato di ministri (Conseil du Tresor); analoga soluzione e' adottata all'interno del gabinetto inglese (Treasury Board).

Si rinvia, pertanto, per un piu' ampio riferimento ai temi concernenti il ruolo dei Comitati interministeriali in materia economica, nell'ambito della struttura del Governo, alle considerazioni svolte nella parte II della presente Relazione (Sezione II, Capitolo I).

governativa e parlamentare, concernenti il riordinamento della Ragioneria generale dello Stato (27), la riorganizzazione delle direzioni provinciali del tesoro (28), il riordinamento dell'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE) (29), la disciplina del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici (30).

Un tema orizzontale che percorre l'intera problematica organizzativa posta dalle citate iniziative legislative e' quella (sulla quale la Corte si e' soffermata piu' volte nelle precedenti Relazioni) del rapporto fra apparati amministrativi tradizionali, investiti delle responsabilita' istituzionali di gestione amministrativa, e speciali strutture di coordinamento, impulso, controllo tecnico che la recente legislazione e' venuta creando all'interno dei tre ministeri finanziari (il Servizio degli ispettori tributari, la Commissione tecnica per la spesa pubblica, il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e, da ultimo, il Nucleo ispettivo per i programmi di investimento pubblico).

9 - La gravita' e la dimensione dei problemi posti dalla

(27) Riordinamento della Ragioneria generale dello Stato, Camera dei Deputati, IX legislatura, atto n.2620.

(28) Camera dei Deputati, IX legislatura, atto n.2619.

(29) Camera dei Deputati, IX legislatura, atto n.2726.

(30) Camera dei Deputati, IX legislatura, atto n.2001, proposta di iniziativa parlamentare.

evoluzione della finanza pubblica, la severa diagnosi e gli ardui obiettivi dei documenti programmatici del Governo, la difficile controllabilità della legislazione di spesa, le tendenze centrifughe dei soggetti di spesa esterni allo Stato, hanno suscitato un dibattito politico e culturale sulle possibili riforme istituzionali. Il momento di maggior rilievo di tale dibattito è offerto dalle proposte di revisione costituzionale della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali che ha elaborato una nuova formulazione dell'articolo 81 della Costituzione (31).

Sul terreno della politica legislativa accanto a proposte di riforma della legge n.468, che riflettono la esperienza applicativa sin qui compiuta (32) emerge un più vasto orizzonte riformatore, delineato dal documento governativo contenente il "piano di rientro" che investe il complesso dei rapporti fra Stato e sistema delle autonomie e i principi cardine nei principali settori dell'intervento sociale (sanità, previdenza, scuola) sotto il profilo del controllo dei grandi flussi di spesa e del rapporto fra accentramento e decentramento in materia di entrate tributa-

(31) Commissione parlamentare per le riforme istituzionali.

Schema di relazione conclusiva, terza stesura redatta dal Presidente sulla base degli orientamenti e dalle proposte emersi in sede di dibattito in Commissione plenaria, 12 novembre 1984.

(32) Modifiche ed integrazioni della legge 5 agosto 1978, n.468, Camera dei Deputati, IX legislatura, Atto n.347 (Proposta di iniziativa Parlamentare).

rie e contributive.

Il dibattito, non solo italiano, sulle tendenze del "costituzionalismo monetario e fiscale" sottolinea la esigenza di fondo, che nasce dalla "crisi fiscale dello Stato" di un ripensamento dei fondamenti stessi del moderno "Stato sociale".

La Corte non ha mancato, nelle Relazioni al Parlamento concernenti gli ultimi esercizi, di sottolineare quegli aspetti essenziali del governo della finanza pubblica (disciplinati dalla stessa legge n.468) che potrebbero essere tutelati e garantiti da una disciplina di grado costituzionale: il rispetto del vincolo del non peggioramento del risparmio pubblico; la non modificabilità in corso d'esercizio dei saldi definiti dalla decisione di bilancio; la adozione di regole meglio definite e di più precisi parametri in materia di copertura delle nuove e maggiori spese.

La portata innovativa e la impegnatività del sistema di "regole esterne" poste dal Governo alla base delle proprie impostazioni programmatiche di medio periodo e l'estrema ampiezza del ripensamento istituzionale delle fondamentali "regole del gioco" dello Stato sociale, suggeriscono, in questa difficile fase di passaggio, la adozione di criteri di gradualità. La riforma impostata dalla legge n.468 prosegue, sia pure non senza contraddizioni e lentezze, il proprio cammino. La via da seguire sembra piuttosto quella di un

processo affidato ad aggiustamenti e correzioni di rotta "mentre la macchina e' in moto" che quella di una "rifondazione" della quale non sembrano sufficientemente delineati principi di fondo e condizioni di consenso.

Non si escludono, cosi', ne' puntuali innovazioni legislative (in ordine alle quali la stessa relazione presente ha prospettato talune ipotesi) ne' specifiche integrazioni della disciplina costituzionale, che appaiono, anzi, necessarie, in vista del perseguimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica.