

**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 - In un quadro complessivo di ripresa e riequilibrio della nostra economia (riduzione del tasso d'inflazione, miglioramento dei conti con l'estero, ripresa produttiva) gli andamenti della gestione della finanza pubblica sottolineano le obiettive difficoltà di risanamento del bilancio.

Le informazioni desumibili dai documenti ufficiali (1) mostrano come nel 1985 non possa considerarsi avviato il "percorso di rientro" tracciato dai documenti programmatici del tesoro sottoposti, nel corso del 1985, al Parlamento(2).

Conviene richiamare brevemente le risultanze della gestione quali emergono dai saldi fondamentali per i diversi aggregati, forniti dai documenti ufficiali ed assunti a base delle previsioni e delle scelte delle autorità preposte alla politica economica; in particolare è utile valutare a consuntivo i risultati conseguiti per i saldi individuati quali parametri-obiettivi dal "piano di rientro" del tesoro presentato nel maggio 1985 (ed assunto dal Parlamento e dal Governo come principale termine di riferimento per la guida della finanza pubblica). Nel capitolo I, sezione II della parte I di questa relazione si analizzano, sulla base dei dati sottoposti al controllo della Corte, le risultanze del bilancio dello Stato, di competenza e di cassa(3).

Il fabbisogno del settore statale è aumentato nel 1985 rispetto al 1984 del 27,5 per cento (a fronte di un aumento del 17,6 per cento nel 1984 rispetto al 1983). Al netto delle regolazioni debitorie il fabbisogno (sempre per il settore statale) è aumentato nel 1985, sul 1984, del 14,2 per cento. In termini di incidenza sul P.I.L. il fabbisogno del settore statale, che si era ridotto nel 1984 rispetto al 1983 (secondo i dati definitivi dal 16,4 al 15,5 per cento), è risalito nel 1985 al 15,9 per cento (tali percentuali considerano il fabbisogno al netto delle regolazioni debitorie).

Per il settore pubblico l'incidenza del fabbisogno sul P.I.L. aumenta dal 16,6 del 1984 al 17,5 per cento del 1985; ma, al netto delle regolazioni debitorie, fa registrare un lieve decremento, dal 16,6 al 16,4 per cento.

Ancora con riferimento ai due aggregati sopra considerati il disavanzo (o indebitamento netto) - che costituisce, come è noto, il saldo assunto a base delle previsioni macroeconomiche in termini reali - è cresciuto per il settore statale dal 13,4 al 13,8 per cento sul P.I.L.; per il settore pubblico dal 14,2 al 15 per cento sul P.I.L. (ma restando stazionario, con una incidenza sul P.I.L. del 14,2 per cento, al netto delle regolazioni di debiti progressi).

(1) Tali documenti si riferiscono ad aggregati diversi, sulla cui disomogeneità e non facile confrontabilità si sofferma il capitolo I della Parte III della presente relazione, sul coordinamento della finanza pubblica. Il "settore statale" (aggregato preso in considerazione della relazione sul fabbisogno di cassa del tesoro e da quella della Banca d'Italia) comprende la gestione di cassa del bilancio statale, la tesoreria, la cassa depositi e prestiti, la cassa per il mezzogiorno e tutte le aziende autonome (comprese le ferrovie anche dopo la "entificazione"). Il conto delle amministrazioni pubbliche (che è l'aggregato conforme alle regole del S.E.C. preso a base del conto consolidato della pubblica amministrazione nella contabilità economica nazionale) comprende: le "amministrazioni centrali", che includono il settore statale con l'esclusione delle aziende che producono servizi destinabili al mercato (escluse, cioè, le poste, i telefoni, i monopoli e le ferrovie), gli enti di previdenza ed altri enti centrali (enti pubblici non economici); le "amministrazioni locali", che includono regioni, province, comuni, unità sanitarie locali, ed altri enti della amministrazione locale. Il settore pubblico aggregato, utilizzato dalla annuale relazione della Banca d'Italia, aggiunge al conto delle amministrazioni pubbliche le aziende autonome che producono servizi per il mercato (raccordandosi, così, al settore statale). Infine il settore pubblico allargato aggiunge al settore pubblico l'ENEL.

(2) Ministero del tesoro, politiche ed obiettivi per il controllo della finanza pubblica (c.d. piano di rientro), 22 maggio 1985. Su tale documento si sofferma la relazione sul precedente esercizio (atto Senato, IX legislatura, doc. XIV n.3, vol. I, parte I, sezione I, capitolo I, pp. 70 ss.).

(3) La schematica esposizione così fornita non è inutile, data la molteplicità e disomogeneità dei documenti ufficiali in materia e dati i limiti di significatività delle risultanze della gestione statale (sulle quali si sofferma, in particolare, il capitolo I, della sezione II, parte I, della presente relazione). I dati relativi al settore statale sono tratti dalla relazione sul fabbisogno di cassa del settore pubblico presentata al Parlamento l'11 aprile 1985, nonché dalla relazione generale sulla situazione economica del Paese, vol. II; quelli sul settore pubblico dalla relazione annuale della Banca d'Italia; quelli sul conto delle amministrazioni pubbliche dalla relazione generale sulla situazione economica del Paese, vol. I (conto consolidato della pubblica amministrazione) e vol. II.

Per il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche l'indebitamento netto aumenta dal 13 al 14 per cento la sua incidenza sul prodotto interno; al netto delle regolazioni debitorie l'incidenza sul P.I.L. del disavanzo passa dal 13 per cento al 13,2 per cento.

La conseguenza di maggior rilievo degli andamenti descritti sulle possibilità di controllo della finanza pubblica è l'aumento progressivo, continuo e vigoroso del rapporto fra consistenza del debito pubblico e prodotto interno lordo, che passa dal 91,1 per cento di fine 1984 (stime definitive) al 99,6 per cento a fine 1985 (secondo le stime concernenti il settore pubblico elaborate dalla Banca d'Italia).

Quest'ultimo dato pone in rilievo come appaia lontano il conseguimento del primo obiettivo (sia pure indicato come perseguibile nel medio periodo) del "piano di rientro", individuato nella stabilizzazione del rapporto fra debito pubblico e prodotto interno lordo.

Un secondo parametro di riferimento, assunto lo scorso anno dal tesoro (nella premessa alla relazione sul fabbisogno di cassa del giugno 1985), era identificato nella evoluzione, in rapporto al P.I.L., del "fabbisogno corretto", che esprime la crescita del debito in termini reali (calcolata sottraendo al fabbisogno la perdita di valore subita dal debito a causa dell'inflazione ed ottenendo in tal modo una misura del fabbisogno cui concorrono non gli interessi nominali ma solo quelli reali).

Nel 1986 il tesoro non ha fornito, nel corrispondente documento del giugno di quest'anno, il dato sul fabbisogno corretto del settore statale(4).

Nella relazione concernente il 1984 la Corte si è soffermata sul metodo di programmazione della finanza pubblica adottato dal "piano di rientro" del tesoro, fondato sulla fissazione di "regole esterne" poste come vincolo-obiettivo alla evoluzione del bilancio, indipendentemente dall'evoluzione macroeconomica e in coerenza con l'obiettivo di medio periodo della stabilizzazione della incidenza percentuale del debito pubblico sul P.I.L..

In materia di spesa corrente la regola esterna posta è quella della "progressione nulla in termini reali della spesa corrente al netto degli interessi". Nel 1985, per il settore statale si è registrato un aumento dei pagamenti correnti, al netto degli interessi, del 12,9 per cento rispetto al 1984; poichè l'aumento del P.I.L. nominale è stato dell'11,3 per cento (con un aumento dei prezzi dell'8,8 per cento) deve constatarsi che i risultati conseguiti sono difforni dalla regola esterna prefissata.

Sostanzialmente in linea con l'altra regola esterna posta dal piano di rientro ("stabilizzazione della pressione fiscale in senso lato") è l'evoluzione delle entrate fiscali. La pressione fiscale, calcolata dalla Banca d'Italia per il settore pubblico (e incluso il prelievo C.E.E.) ha fatto registrare una flessione dello 0,3 per cento in termini di incidenza sul P.I.L. (dal 41,1 per cento del 1984 al 40,8 per cento del 1985).

Anche per la spesa in conto capitale la "regola" prefissata è stata sostanzialmente rispettata, se si assumono i dati del settore pubblico, che fanno registrare una crescita di tali spese pari all'11,3 per cento (e quindi in misura eguale alla crescita del P.I.L. nominale; in linea, cioè con la regola di una "crescita della spesa reale ad un ritmo non superiore a quello del P.I.L."). Ma se si guardano le risultanze del settore statale si registra una flessione dei pagamenti per la costituzione di capitali fissi (-8,6 per cento sul 1984) compensata da un aumento molto forte (+23 per cento) dei trasferimenti.

2 - I risultati del 1985 pongono, dunque, in evidenza la difficoltà oggettiva di un governo della finanza pubblica concretamente orientato lungo un percorso di rientro, verso obiettivi di riequilibrio che recuperino al settore pubblico un ruolo compatibile con la crescita dell'economia.

---

(4) Per il settore pubblico, secondo stime della Banca d'Italia, il fabbisogno corretto (come sopra definito) cresce dal 3,2 per cento sul P.I.L. nel 1981 al 6,6 per cento nel 1982, al 8,7 per cento nel 1983, al 10 per cento nel 1984, al 10,3 per cento nel 1985. Al netto della regolazione dei debiti pregressi il fabbisogno corretto registra una sostanziale stazionarietà fra il 1984 (10 per cento) e il 1985 (9,9 per cento).

Il procedimento delineato dalla legge n. 468, integrata dalle innovazioni ai regolamenti delle due Camere per la decisione di bilancio, pone in evidenza ritardi che sono apparsi, insieme alle incertezze ed alle tensioni registrate nel corso del processo decisionale del Governo e del Parlamento, il sintomo di una crisi del sistema della legge n. 468. Le decisioni che dovrebbero essere assunte nella sessione estiva, concernenti il bilancio di assestamento e il rendiconto, che condizionano la certezza dei conti pubblici, la tempestività della gestione, la base stessa delle previsioni da formulare e delle scelte da assumere, sono intervenute solo ad autunno inoltrato<sup>(5)</sup>. La legge finanziaria - sia pure in connessione con eventi politici non riguardanti la politica economica e finanziaria -, dopo due anni nei quali si era riusciti ad evitare il ricorso all'esercizio provvisorio, ha concluso il suo iter parlamentare solo nel febbraio 1986<sup>(6)</sup>.

Investita da un "sovraccarico istituzionale" di attese emerse dal dibattito politico-culturale che apparivano assegnare alla decisione di bilancio (pluriennale e annuale) il compito di rispondere globalmente alla crisi fiscale dello Stato<sup>(7)</sup>, la sessione autunnale di bilancio veniva percorsa da tensioni che ponevano in discussione alcuni momenti cruciali: la discussione preliminare (poi accantonata) delle scelte sul "deficit spending" collocate all'articolo 1 del disegno di legge finanziaria; la adozione generalizzata, quale confine degli interventi assistenziali e sociali dello Stato, del riferimento a "fasce di reddito" personale e familiare; il valore dei "tetti" che limitano le possibilità di spesa degli enti esterni allo Stato; il nodo procedimentale dei confini fra attribuzioni delle commissioni di merito e commissioni bilancio delle due Camere.

Preoccupate riflessioni del Presidente della Camera prima del voto conclusivo in assemblea (in sede di prima lettura, nella seduta del 5 febbraio 1986) ponevano in discussione il ruolo della legge finanziaria e lo stesso assetto della riforma del bilancio; individuandosi una causa delle disfunzioni lamentate "nella mancanza, nella stessa legge n. 468, di argini sufficienti" a delimitare i contenuti e gli strumenti della decisione di bilancio.

Nei mesi seguenti una intensa attività parlamentare delle commissioni bilancio e degli uffici di presidenza dei due rami del Parlamento, ha condotto, attraverso i lavori di un comitato di studio insediato dal presidente del Senato e attraverso una indagine conoscitiva della V commissione permanente della Camera, alla formulazione, concordata dai presidenti del Senato e della Camera, di una risoluzione sottoposta alle commissioni bilancio delle due assemblee legislative, che delinea in via sperimentale (ma dichiaratamente in vista di una nuova disciplina legislativa della materia) le procedure per la decisione di bilancio per il 1987 e il triennio 1987-1989<sup>(8)</sup>.

La Corte - muovendo dalla funzione sua propria di salvaguardia della cornice costituzionale posta fondamentalmente dagli articoli 81, 23 e 119 - ha seguito costantemente, con le annuali relazioni sul rendiconto, la difficile attuazione della riforma, segnalandone limiti e progressi e fornendo indicazioni positive.

I temi principali affrontati possono essere schematicamente richiamati: la necessità di delimitare il contenuto della legge finanziaria in modo rigoroso, in rapporto alla norma dell'articolo 11 della legge n. 468; la immodificabilità in corso di esercizio dei saldi posti dalla legge finanziaria; la necessità del bilancio pluriennale programmatico; l'esigenza di una disciplina regolamentare dei tempi e dei modi della discussione parlamentare dei documenti di bilancio; il raccordo fra struttura del bilancio (articolo 6 legge n. 468) e

(5) Il bilancio di assestamento è stato approvato con legge 22 novembre 1985, n. 666; il rendiconto per il 1984 con legge 19 novembre 1985, n. 678.

(6) Legge 28 febbraio 1986, n. 41.

(7) Tali attese prendevano le mosse (verosimilmente al di là degli effettivi contenuti del documento) dalle premesse del "piano di rientro" (ministero del tesoro, politiche ed obiettivi per il controllo della finanza pubblica, 22 maggio 1985). La Corte, nella relazione sull'esercizio 1984, non aveva mancato di sottolineare i pericoli derivanti da una impostazione che, sin dalle prime battute del dibattito, sembrava assegnare alla legge finanziaria il compito di ridefinire le nuove "regole" dello Stato sociale (parte III, capitolo I, vol. II/2, pp. 1522).

(8) Risoluzione della V commissione permanente del Senato (atti IX legislatura, doc. LXXI, n. 3) approvata nella seduta dell'11 giugno 1986; risoluzione della V commissione permanente della Camera, approvata nella seduta del 10 giugno 1986. Nel quadro della indagine conoscitiva della commissione bilancio della Camera sono stati ascoltati rappresentanti della Corte; in risposta ai quesiti formulati nel corso della audizione (seduta del 18 marzo 1986) la Corte ha fornito un sintetico documento. Contributi rilevanti sono stati recati dal ministero del tesoro (ragioneria generale), "Linee di riforma della legge n. 468 del 1978", marzo 1986; della commissione tecnica per la spesa pubblica, "Il governo della finanza pubblica e la legge finanziaria", aprile 1986.

struttura del rendiconto (articolo 22, ultimo comma) ai fini del controllo del “significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate”; le clausole di copertura delle leggi di spesa; la struttura e le modalità di impiego dei fondi globali; il ruolo del bilancio di cassa e delle previsioni sul fabbisogno di cassa; il raccordo fra bilancio dello Stato e settore pubblico allargato.

Anche dinanzi alla discussione ed alla sperimentazione di innovazioni che caratterizzano la fase attuale, sembra indispensabile tutelare l'assetto fondamentale e i principi ispiratori della riforma del 1978. La legge n. 468 ha fornito una cornice di razionalizzazione al sistema delle informazioni e delle scelte di finanza pubblica ed ha inteso restituire significatività e contenuti decisionali al momento del bilancio, che l'evoluzione precedente aveva impoverito e limitato. Le vischiosità e difficoltà incontrate nella attuazione del disegno normativo indicano disfunzioni da correggere e strumenti da affinare; ma ammoniscono contro i rischi di mutamenti di rotta e di astratti disegni, che finirebbero per riproporre problemi di governabilità e di fattibilità amministrativa ex novo. È preferibile una strada che introduca aggiustamenti e innovazioni dettati dalla concreta esperienza, mantenendosi all'interno di un quadro che ha consentito progressi di metodo nel governo della finanza pubblica.

3 - Un primo rimedio volto a salvaguardare i contenuti sostanziali della decisione di bilancio come momento delle scelte di “fiscal policy” inserite in un contesto coerente di politica economica, è stato identificato, dalle citate risoluzioni parlamentari, nella anticipazione (a giugno, nella sessione estiva del bilancio) della discussione ed approvazione parlamentare di “un documento di programmazione economico finanziaria nel quale sono individuati obiettivi e strumenti della manovra di bilancio” annuale e pluriennale (per un triennio).

Il documento di programmazione economico-finanziaria contiene: un quadro macroeconomico previsionale al quale si lega una previsione tendenziale dell'evoluzione della finanza pubblica; un quadro macroeconomico e una previsione “normativa” dell'evoluzione della finanza pubblica costruiti in rapporto ad obiettivi indicati, sia in termini macroeconomici, sia in termini di andamenti e di saldi della finanza pubblica; indirizzi, coerenti con il quadro di riferimento programmatico, per la decisione di bilancio annuale, per la finanza pubblica non statale e indicazione delle linee di intervento che implicano modifiche normative sia per lo Stato che per il settore pubblico nella sua interezza(9).

Il ruolo assegnato al documento è identificabile, anche alla luce degli atti preparatori, in una riduzione del “sovraccarico istituzionale” che grava sulla legge finanziaria; l'obiettivo, non conseguito attraverso la discussione preliminare dell'articolo 1 del disegno di legge finanziaria, di un esame preventivo del sistema di compatibilità entro il quale si colloca la manovra di politica di bilancio e fiscale, sarebbe raggiungibile entro un arco di tempo più ampio, con una diversa scansione dei tempi dell'iter parlamentare, che consenta una più meditata assunzione di responsabilità sul quadro d'assieme, non a ridosso delle scelte operative.

Se la sperimentazione sarà ritenuta positiva i contenuti decisionali assegnati dalla risoluzione 10/11 giugno al documento di programmazione economico-finanziaria appaiono destinati a caratterizzare, in sede di riforma della legge n. 468, la conclusione della sessione estiva del bilancio.

La collocazione delle scelte di quadro previsionale e programmatico alla “sessione estiva” sembra richiedere che la decisione programmatica segua la definitiva approvazione del rendiconto e dell'assestamento di bilancio. Si è già detto che, nel 1985, le leggi di approvazione di tali essenziali documenti sono giunte con molto ritardo. La credibilità del sistema di previsioni di finanza pubblica e delle indicazioni programmatiche sarebbe di molto ridotta se questa disfunzione temporale si ripettesse. La chiara definizione delle risultanze della passata gestione e delle previsioni di bilancio definitive per l'esercizio in corso costituiscono una premessa logica e tecnica per la costruzione ulteriore di previsioni e programmi.

(9) Sui contenuti e sul ruolo del documento di programmazione economico-finanziaria la “risoluzione” del 10/11 giugno può utilmente essere integrata dai documenti parlamentari preparatori: Senato, comitato di studio per la riforma dell'impostazione e delle procedure di esame della legge finanziaria e del bilancio dello Stato, rapporto del Presidente, aprile 1986; Camera dei deputati, V commissione permanente, indagine conoscitiva sui problemi connessi alla riforma delle norme sulla contabilità dello Stato, documento conclusivo, maggio 1986.



All'interno del documento di programmazione economico-finanziaria la più volte citata risoluzione colloca la determinazione "dell'andamento tendenziale (a legislazione costante) previsto per i flussi della finanza pubblica con riferimento al bilancio dello Stato, al settore statale, ed al settore pubblico allargato". Sembra potersi ritenere che, in tal modo (considerando anche che il punto di partenza è offerto da una previsione macroeconomica che integra il contenuto di questa parte previsionale del documento), si accoglie il suggerimento formulato dalla commissione tecnica per la spesa pubblica in virtù del quale sarà costruito un "bilancio a politiche invariate", fondato, anziché sul vincolo formale dello stato della legislazione, sulla stima delle implicazioni che derivano dalla invarianza delle politiche di bilancio e fiscali(10).

La adozione del "bilancio a politiche invariate" è, del resto, indispensabile nel momento in cui si allarga il campo della previsione al settore statale ed al settore pubblico. La inclusione all'interno della previsione giuridicamente rilevante di tali più ampi aggregati è da giudicare positivamente, data la ridotta significatività del bilancio statale in sé considerato (in coerenza con valutazioni già espresse dalla Corte nella relazione sul precedente esercizio). Si può osservare in proposito che i punti di riferimento dovrebbero essere il "settore statale" e il "settore pubblico" adottandosi, per quest'ultimo aggregato, la definizione da tempo adottata dalla banca centrale. L'esperienza induce a ritenere meno utile il più ampio aggregato del "settore pubblico allargato", che include i conti dell'ENEL.

Anche il quadro programmatico, secondo la risoluzione del 10/11 giugno, è riferito, sempre per un triennio, al settore statale ed al settore pubblico (e all'interno di questi aggregati al bilancio statale in senso proprio). È da condividere il suggerimento in virtù del quale tale programma di finanza pubblica dovrebbe esprimere gli obiettivi programmatici riferendosi ad alcuni indicatori sintetici: pressione fiscale (contributiva e tariffaria), incidenza sul prodotto interno della spesa (di parte corrente, in conto capitale ed operazioni finanziarie calcolate al netto e al lordo degli interessi); livello dei disavanzi (corrente; indebitamento netto e fabbisogno al netto e al lordo degli interessi); livello del debito pubblico)(11).

Così delineati i contenuti della previsione tendenziale e del quadro programmatico sembra coerente con la impostazione della risoluzione che anche il bilancio pluriennale dello Stato venga definito in questa sede, al termine della sessione estiva di bilancio.

Tal bilancio pluriennale di competenza tendenziale e programmatico dovrebbe essere definito, in sede di novella alla legge n. 468, come articolato "a maglie larghe", solo al livello di "titoli" della classificazione economica. Una ulteriore disaggregazione (e anche la articolazione per sezioni della classificazione funzionale) non sembrano raccordabili in modo rigoroso al quadro macroeconomico; e, dunque, è preferibile non prenderli in considerazione, venendo incontro, così, anche alle difficoltà tecniche e di fattibilità amministrativa più volte prospettate dal tesoro (ragioneria generale).

L'inserimento del bilancio programmatico pluriennale dello Stato all'interno del programma economico-finanziario in sede di sessione estiva consente di fissare, con lo strumento adeguato (in coerenza con una indicazione della risoluzione parlamentare più volte citata) "le regole che presiedono alla formazione del bilancio dello Stato con riferimento all'adeguamento delle entrate e delle spese (a livello di titoli e categorie) nonché l'indicazione dell'obiettivo di saldo netto da finanziare (competenza) al netto degli interessi relativo al bilancio dello Stato".

La inclusione del bilancio pluriennale (nella versione tendenziale ed in quella programmatica) nel documento di indirizzo di giugno sembra suggerire, a regime, la adozione dello strumento della legge di

(10) Ministero del tesoro, commissione tecnica per la spesa pubblica, "Le previsioni pluriennali di spesa nel bilancio"; ministero del tesoro, "Note per la costruzione di un bilancio pluriennale programmatico 1985-1987", ottobre 1984. Si veda, per le valutazioni della Corte, la relazione sull'esercizio 1984, Parte I, Sezione I, Capitolo I, vol. I, pp. 72 ss.. Da ultimo la impostazione favorevole alla redazione di un "bilancio tendenziale a decisioni invariate" è ribadita nel documento della commissione tecnica per la spesa pubblica, su "Il governo della finanza pubblica e la legge finanziaria" dell'aprile 1986. La commissione tecnica per la spesa pubblica suggerisce la adozione del bilancio a politica invariata in luogo di quello a legislazione vigente. Sembra preferibile considerare il bilancio a politica invariata come parte integrante del documento programmatico economico-finanziario e mantenere, in sede di prima formulazione del disegno di legge di bilancio, la tecnica della costruzione del bilancio a legislazione vigente.

(11) Commissione tecnica per la spesa pubblica, "Il governo della finanza pubblica e la legge finanziaria", aprile 1986, già citato.

approvazione, che giova a garantire il mantenimento del bilancio pluriennale fra gli strumenti di rilievo giuspubblicistico nel sistema di contabilità pubblica ed aumenta il grado di "resistenza" dei vincoli da esso posti alla successiva legge finanziaria. Infine la approvazione con legge offre un più saldo punto di appoggio alle valutazioni concernenti la copertura delle nuove leggi di spesa che continueranno a riferirsi al bilancio tendenziale per la spesa corrente ed a quello programmatico per quella in conto capitale.

Oggetto di esame e di approvazione con atti di indirizzo potrebbero costituire, invece, la parte del documento di programmazione economico-finanziaria che contiene (secondo la risoluzione del 10/11 luglio) "l'indicazione delle linee di intervento" nei settori (soprattutto concernenti la spesa degli enti del settore pubblico) per i quali sono previste, come connesse alla manovra di politica di bilancio, modificazioni organizzative, procedurali o relative al contenuto degli interventi.

4 - Le proposizioni della risoluzione concernenti il "documento di programmazione economico-finanziaria", la sua sperimentazione nella sessione di bilancio per il 1987, la prospettiva del suo inserimento nel sistema di una legge sul bilancio integrativa della n. 468, ripropongono il tema e gli interrogativi concernenti il rapporto fra programmazione economica e programmazione della finanza pubblica.

La lettera e i principi ispiratori della risoluzione parlamentare delle commissioni bilancio delle due Camere appaiono chiaramente informati al criterio (che in realtà appariva alla base, non solo della legge n. 468, ma anche della esperienza legislativa ed amministrativa dalla metà degli anni settanta ad oggi) che sceglie come unico strumento di programmazione globale quello della programmazione della finanza pubblica, rendendo esplicito il quadro di coerenza macroeconomico entro il quale essa si pone. Si può notare che la citata risoluzione rende più chiara nei suoi contenuti e nelle sue scansioni procedurali tale scelta.

A dire il vero tale impostazione non si rintraccia con eguale limpidezza né nelle premesse del "piano di rientro", nuovamente formulate ed aggiornate, per il quinquennio 1987-1991, in premessa della relazione sul fabbisogno di cassa per il 1986 dell'aprile di quest'anno, né nel recente documento recante "Linee programmatiche per lo sviluppo del reddito e dell'occupazione nel quinquennio 1986-1990" redatto dal ministero del bilancio nel medesimo mese di aprile.

Come già ricordato nella relazione concernente il precedente esercizio (12) la scelta fra le varie possibili alternative in materia di programmazione (programmazione economica globale, programmazione della finanza pubblica, programmazioni settoriali o ad obiettivo...) è affidata dalla Costituzione (articolo 41) al legislatore. Ma è certamente desiderabile che tale scelta (che può anche prevedere la combinazione di diversi strumenti) sia compiuta in modo chiaro e tenuta ferma quale metodo di governo dell'economia.

Nel merito si può dire, nella prospettiva propria della Corte, in primo luogo ispirata alla tutela degli equilibri della finanza pubblica, che la soluzione prospettata dalle risoluzioni adottate in questo giugno, parallelamente dalle due Camere, delinea un procedimento di bilancio all'interno del quale il sistema delle previsioni, valutazioni e indicazioni programmatiche di natura macroeconomica, trova la sua espressione ed un collegamento con le scelte da assumere quale condizione-premessa e quadro di riferimento per la programmazione del bilancio; e che appare difficile immaginare un diverso ruolo e una collocazione alternativa al quadro macroeconomico di riferimento (tenendo conto del già complesso iter delle decisioni di bilancio in seno al Governo ed al Parlamento).

Il nesso fra programmazione della finanza pubblica e programmazione economica pone altri interrogativi sul diverso versante del rapporto fra indirizzi globali (come quelli espressi dal documento di programmazione economico-finanziaria) e programmazioni settoriali.

La legislazione degli anni settanta e dei primi anni ottanta ha costruito una complessa rete di programmazioni di settore o ad obiettivo. Nel corso del 1985 l'attività di governo (in gran parte affidata a

---

(12) Relazione sul rendiconto generale dello Stato 1984, Vol. I, pp. 76-78.

decisioni programmatiche e di indirizzo del C.I.P.E.) ha fatto registrare una utilizzazione intensa del metodo delle programmazioni di settore.

Sorgono problemi di diversa natura sul versante dell'impatto sul quadro d'insieme della finanza pubblica, che può essere condizionato dagli indirizzi programmatici e dalle leggi di spesa che ad essi si connettono (ed è questo profilo che qui principalmente rileva) e sul versante della ripartizione delle risorse (metodi, procedure) e del loro impiego efficiente.

Programmi che, per la loro ampiezza, per il rilievo generale degli obiettivi perseguiti, per l'impatto quantitativo rilevante anche rispetto agli equilibri complessivi economici e di bilancio, pongono problemi di raccordo col quadro generale delle compatibilità sono (con riferimento all'esperienza del 1985):

- il programma triennale per il mezzogiorno, varato dal C.I.P.E. sulla base della legge 1° dicembre 1983, n. 651 e successivamente inserito nella cornice offerta dalla legge 1° marzo 1986, n. 64 (disciplina organica dell'intervento straordinario)(13);

- il documento programmatico, predisposto dal ministero del lavoro, concepito come atto generale di indirizzo, sia per la attuazione di norme vigenti (le innovazioni in materia di contratti di lavoro disposte dalla legge n. 863 del 1984; la sperimentazione di agenzie del lavoro in Campania e in Basilicata, legge n. 430 del 1984), sia come premessa a nuovi interventi legislativi (già in parte pervenuti alla definitiva approvazione, come la legge 27 febbraio 1985, n. 49, sulla cooperazione; il decreto legge 30 dicembre 1985, n. 786, convertito nella legge 28 febbraio 1986, n. 44, per lo sviluppo di forme di cooperazione e imprenditorialità giovanile nel mezzogiorno; la legge 11 aprile 1986, n. 113, contenente un "piano straordinario per l'occupazione giovanile");

- il piano agricolo nazionale, approvato dal C.I.P.A.A. il 1 agosto 1985 per il cui finanziamento è seguita la presentazione al Parlamento del disegno di legge "pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura"(14);

- il piano nazionale dei trasporti, approvato dal C.I.P.E. il 31 ottobre 1985 e, previo esame delle competenti commissioni parlamentari, definitivamente approvato con D.P.C.M. del 10 aprile 1986 (sulla base delle previsioni della legge 15 giugno 1984, n. 245) (15);

- le decisioni per la ripartizione del fondo sanitario nazionale, assunte sulla base delle leggi finanziarie 1984 e 1985, e la legge 23 ottobre 1985, n. 595 che, in attesa del piano sanitario nazionale, indica risorse, standards, criteri di riparto per il F.S.N. nel triennio 1986-1988.

La elencazione che precede (non esaustiva) intende sottolineare l'ampiezza del fenomeno. Inevitabilmente programmi di portata tanto generale assumono (talora in modo palese, altra volta implicitamente) ipotesi di base macroeconomiche e dispongono l'impiego di risorse di considerevole impatto sull'insieme della finanza pubblica. La tendenza alla programmazione settoriale appare ormai consolidata, nelle forme attuali, da circa un decennio. Si pone il problema della assunzione di responsabilità, da parte di una sede unitaria di governo, della uniformità delle ipotesi assunte e della verifica delle compatibilità. Tale compito rientra fra quelli sicuramente da assegnare al documento di programmazione economico finanziaria di cui alla risoluzione parlamentare del 10/11 giugno 1986 più volte richiamata, almeno per le scelte che presuppongono un finanziamento in sede di decisione di bilancio o con legge sostanziale (in quest'ultimo caso ponendo un problema di inclusione fra i fondi globali) o per quelle che, legandosi alla attuazione di leggi già vigenti (con disponibilità finanziarie) richiedano la modulazione annuale della spesa.

(13) La delibera del C.I.P.E. sul piano triennale del mezzogiorno è del 10 luglio 1985. Delibere del C.I.P.E. implicanti impiego rilevante di risorse per il mezzogiorno sono intervenute, inoltre: per il completamento delle opere della cessata cassa per il mezzogiorno (19 giugno 1985); per il programma di metanizzazione del mezzogiorno (30 maggio e 10 luglio 1985); per il riparto dei fondi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori colpiti dai terremoti del novembre 1980 e febbraio 1981 (3 aprile, 2 maggio e 28 novembre 1985).

(14) Atto Camera, IX legislatura, n. 3573, che dispone, sulla base del piano agricolo alimentare approvato dal C.I.P.E., il finanziamento degli interventi per il quinquennio 1986-1990. (15) Il piano dei trasporti si pone come termine di riferimento per altre programmazioni subsettoriali nel campo dei trasporti, delle telecomunicazioni (delibera C.I.P.E. del 1° agosto 1985), delle grandi infrastrutture (piano per la viabilità di grande comunicazione, delibere C.I.P.E. 28 marzo e 19 dicembre 1985; decreto del ministro dei lavori pubblici 15 gennaio 1985).

5 - Secondo le risoluzioni approvate dalle commissioni bilancio della Camera (10 giugno) e del Senato (11 giugno), più volte citate, la legge finanziaria dovrebbe, nel nuovo disegno, limitarsi a quei "contenuti essenziali" definiti (sulla base della legge n. 468) dall'esperienza di questi anni (limite del ricorso al mercato; determinazione delle tranches annuali delle leggi di spesa pluriennali; determinazione degli accantonamenti sui fondi speciali). Della cosiddetta parte "eventuale" della legge finanziaria resterebbero solo: "specifiche disposizioni di esclusivo rifinanziamento (o definanziamento) di leggi di spesa pluriennali" per spese in conto capitale; "riquantificazioni o riadeguamenti che, sulla base della vigente legislazione sono comunque rinviati alla legge finanziaria; variazioni di aliquote fiscali o contributive o altre regolazioni meramente quantitative nel caso in cui non richiedano alcuna normativa di supporto".

La manovra di intervento, regolazione, riforma organizzativa o procedimentale, revisione dei contenuti delle prestazioni e dei correlati diritti dei cittadini/utenti, nei diversi comparti dell'intervento pubblico (e in questa ottica si pensa in primo luogo alle politiche sociali ed al sistema della finanza regionale e locale) viene affidata interamente-previa la indicazione di linee di indirizzo nel documento economico-finanziario di giugno - a interventi settoriali, che trovano il loro collegamento con la decisione di bilancio attraverso i fondi speciali. Il meccanismo dei fondi speciali viene reso più razionale attraverso la introduzione dei cosiddetti "fondi speciali negativi" (in passato suggerita dalla Corte e dalla commissione tecnica per la spesa pubblica) che garantiscono la possibilità di legare la operatività delle prenotazioni per nuove o maggiori spese alla effettività della manovra complessiva in entrata o di riduzione di spesa.

Rispetto a tale prospettato sistema (sul quale un più motivato giudizio potrà essere espresso dopo la "sperimentazione" nelle sessioni di bilancio per il 1987) è utile richiamare alcuni indirizzi definiti dalla Corte negli anni di applicazione della legge n. 468.

Sono da porre in primo piano le considerazioni che riguardano il ruolo sostanziale della decisione di bilancio. L'obiettivo di restituire a tale momento (cruciale per il governo dell'economia) una sua portata decisionale effettiva ("sostanziale" in senso tecnico rispetto alla valenza di "legge formale" della legge di approvazione del bilancio secondo la lettura comunemente accolta dall'articolo 81, comma terzo della Costituzione) ha condotto il legislatore del 1978, in sede di riforma, a scindere la decisione di bilancio in due momenti: quella della legge finanziaria, cui è affidato (articolo 11 della legge n. 468) il compito di effettuare le scelte di "manovra" connesse agli indirizzi di politica economica di breve periodo (entro la cornice tracciata per il medio periodo dal bilancio pluriennale) e quella del bilancio, cui restano affidate le scelte "incrementali" tradizionalmente proprie, anche nel regime dell'articolo 81 - comma terzo, della legge di approvazione del bilancio stesso.

Questo obiettivo è stato sostanzialmente raggiunto, non apparendo negabile che, proprio a partire dalle vicende attuative della legge n. 468, il momento delle scelte di bilancio è venuto ad assumere, nella concreta esperienza politico-istituzionale, un ruolo essenziale di verifica delle compatibilità, di confronto reale sugli indirizzi di politica economica e di "fiscal policy". Certo - come le relazioni della Corte testimoniano attraverso il puntuale esercizio di una critica rigorosa - questo processo si è snodato fra due pericoli estremi ed opposti. Da un lato quello della "legge omnibus", attorno alla quale (in virtù della "garanzia" di un iter parlamentare prefissato) si annodano interessi eterogenei e si agganciano soluzioni organizzative e procedimentali, decisioni territoriali di spesa, modificazioni normative del tutto estranee al ruolo chiaramente tratteggiato dell'articolo 11 della legge n. 468; dall'altro quello di un processo decisionale che non riesce a far centro davvero sulla decisione di bilancio e che resta affidato a decisioni ad essa esterne e fuori controllo (la proliferazione di decreti legge, esiti della contrattazione collettiva non solo sul terreno dell'impiego pubblico ma anche in materia di politica fiscale, tariffaria, contributiva). La difficile navigazione fra questi opposti ostacoli è stata regolata con le importanti innovazioni e sbarramenti procedurali posti dalle "novelle" ai regolamenti parlamentari (16) e, per quanto attiene alle attribuzioni della Corte, attraverso

(16) Camera dei Deputati, modificazioni al regolamento approvate nella seduta del 29 settembre 1983; Senato della Repubblica, modificazioni al regolamento approvate nelle sedute del 31 luglio 1985).

la fissazione dei confini derivanti dai principi costituzionali alla discrezionalità ed alla estensione della manovra possibile con la legge finanziaria(17).

La più rigorosa definizione dei contenuti della legge finanziaria corrisponde, sia alla esigenza politica di ridurre il "sovraccarico istituzionale" che drammatizza e complica il procedimento di bilancio, sia alle esigenze poste dalla Corte di rispetto dei confini costituzionali.

È necessario, tuttavia, mantenere il ruolo proprio della legge finanziaria, di sede di verifica delle compatibilità e di scelta delle dimensioni e degli indirizzi della politica di bilancio.

In questa direzione la risoluzione del 10/11 luglio reca indicazioni che possono essere utilmente integrate nel corso della "sperimentazione" che Governo e Parlamento si accingono a compiere nelle prossime sessioni di bilancio estiva ed autunnale per il 1987.

In primo luogo le "riquantificazioni o riadeguamenti" che si prevede possano essere inclusi nella finanziaria sembrano poter riguardare, non solo le leggi per le quali la legislazione vigente rinvia per le quantificazioni alla stessa legge finanziaria, ma anche quelle modifiche procedurali o concernenti i contenuti delle prestazioni sociali (e le correlate posizioni soggettive degli utenti) che appaiano indispensabili nell'arco di breve periodo dell'anno considerato, per garantire il rispetto dei limiti e dei "tetti" posti dalla stessa legge finanziaria. È ben vero che tale ruolo può essere affidato alla disciplina sostanziale quadro dei grandi comparti dell'intervento (pubblico impiego; spesa previdenziale; spesa sanitaria; finanza regionale e locale); ma, anche in presenza dell'accento posto dalla risoluzione parlamentare citata su tali leggi di settore, sembra impossibile (come emerge dalla esperienza non solo italiana ma dei moderni Stati pluriclasse delle democrazie industriali dell'occidente) attendersi una sorta di "codificazione" contestuale e tempestiva delle regole dello Stato sociale. Sicché è da attendersi che taluni aggiustamenti e correzioni o limiti possano dover essere posti in sede di manovra di bilancio.

Considerazioni analoghe valgono per la manovra fiscale e contributiva che, escluse modificazioni strutturali, può riguardare elementi anche non meramente quantitativi delle politiche fiscali, tariffarie, contributive.

Sembra, invece, non sufficientemente delimitato il campo che la stessa risoluzione assegna alla finanziaria in materia di rifinanziamento delle spese in conto capitale; si deve, infatti, precisare che tali rifinanziamenti sono ammissibili in sede di finanziaria solo se di portata annuale; al di là dell'esercizio oggetto della decisione di bilancio anche tali rifinanziamenti devono essere oggetto di decisione con legge sostanziale nel rispetto dell'articolo 81, comma quarto in materia di copertura.

Ove la sperimentazione avviata conducesse il Parlamento verso la riduzione della legge finanziaria ai suoi contenuti essenziali sembrerebbe imporsi una riflessione ulteriore sul mantenimento della scissione fra legge finanziaria e bilancio. I dubbi sollevati dalla Corte inizialmente (in sede di relazione sugli esercizi 1977, 1978, 1979) sulla consistenza di tale dualismo della decisione di bilancio, tornerebbero a riproporsi. La strada così imboccata sembra condurre, o ad una interpretazione dell'articolo 81, comma terzo, che consenta una inclusione all'interno della legge formale di bilancio dei cosiddetti contenuti essenziali della legge finanziaria, o - in presenza di dubbi non superabili sugli orientamenti (che non possono essere oggetto di anticipazioni) degli organi investiti della tutela della normativa costituzionale in materia di finanza pubblica - alla via maestra della modificazione della Costituzione (del resto suggerita dalla commissione parlamentare per le riforme istituzionali).

6 - Il sistema delineato dalla risoluzione parlamentare del 10/11 giugno colma il vuoto lasciato dalla riduzione dei contenuti della finanziaria, prevedendo il ricorso a leggi di settore (i cui indirizzi sono definiti preventiva-

(17) Si vedano le relazioni della Corte concernenti gli esercizi dal 1980 al 1984; da ultimo tali posizioni sono riassunte nel documento trasmesso (previo esame delle Sezioni riunite) alla commissione bilancio della Camera in risposta ai quesiti da questa formulati ai rappresentanti della Corte nel corso dell'audizione del 18 marzo 1986, per l'indagine conoscitiva sui problemi connessi alla riforma della legge n. 468.

mente nel documento di programmazione economico-finanziaria) e integrano e completano la manovra di finanza pubblica attuata dalla decisione di bilancio. Tali interventi, in definitiva, sembrano destinati a coprire l'area che, nel contenuto ormai stabilizzatosi, "eventuale" della legge finanziaria riguardavano la previdenza, la sanità, la finanza regionale e locale e il rifinanziamento di taluni interventi affidati alla spesa in conto capitale nei settori produttivi (industria, commercio estero) e per le opere pubbliche. Il raccordo fra decisione di bilancio e leggi settoriali, così definite, grava sui fondi speciali. La garanzia per la salvaguardia degli squilibri di bilancio viene dalla introduzione di tecniche di formulazione dei fondi speciali che consentano l'accantonamento, la sterilizzazione o la riduzione "automatica" delle nuove o maggiori spese coperte dai fondi stessi in attesa della approvazione delle norme, incluse nelle previsioni e che concorrono a determinare i saldi di bilancio, cui si collegano maggiori entrate o riduzioni di spesa.

Tale impostazione sembra implicare, tecnicamente, da un lato la inclusione nella legge finanziaria, accanto ai due tradizionali fondi speciali per le spese correnti e per le spese in conto capitale, di un "fondo speciale negativo" che predetermini i risultati attesi dalle manovre restrittive; dall'altro la costruzione dei fondi speciali positivi con una "graduatoria" di inutilizzabilità in corrispondenza al grado di realizzazione, appunto, delle manovre restrittive (e anche presumibilmente in relazione a possibili andamenti economici che di per se stessi incidano sul livello inscritto in bilancio delle entrate o sui saldi di bilancio, in senso peggiorativo)(18).

La inclusione nella legge finanziaria di un fondo negativo è stata auspicata dalla Corte nelle passate relazioni (sulla scorta anche di elaborazioni della commissione tecnica per la spesa pubblica). La adozione di un meccanismo di "graduazione" dei fondi positivi, correlata all'andamento della manovra in entrata, può accrescere il grado di controllo sugli andamenti della finanza pubblica.

L'ampio ruolo affidato dalla risoluzione parlamentare delle due commissioni bilancio alle leggi settoriali connesse alla decisione di bilancio rende auspicabile la introduzione - ad integrazione delle modificazioni già introdotte in materia di procedimento di bilancio - di una disciplina dei regolamenti delle due Camere che tenda a garantire un percorso preferenziale, correlato a quello della finanziaria, ai provvedimenti che completano la manovra di finanza pubblica.

Resta aperto, comunque, il rischio che un eccessivo impoverimento dell'ambito della manovra direttamente affidato alla finanziaria, finisca (certo non in armonia con gli intenti del Parlamento), tanto più in assenza di una disciplina regolamentare adeguata (corsia preferenziale, voto palese per le decisioni che toccano gli equilibri della finanza pubblica, ed altri possibili rimedi...) per sospingere, di fatto, il Governo verso un ricorso crescente, laddove le misure ritenute essenziali per il governo della finanza pubblica non abbiano corso, alla decretazione di urgenza.

7 - Fra le innovazioni che, secondo la risoluzione parlamentare del 10/11 giugno, dovrebbero essere sperimentate nelle sessioni di bilancio concernenti il 1987, merita di essere sottolineata la indicazione secondo la quale sia la versione tendenziale che quella programmatica delle proiezioni incluse nel "documento di programmazione economico-finanziaria" dovranno riferirsi al settore statale ed al settore pubblico, oltre che alla gestione di cassa del bilancio dello Stato.

---

(18) La formulazione tecnica dei "fondi negativi" esige ancora, tuttavia, complessi adempimenti ed approfondimenti.

Si tratta di una indicazione che è da condividere, vista la ridotta significatività del bilancio. Non è ripresa, invece, la indicazione, raccolta dai documenti programmatici del tesoro presentati nel 1985 (19), che segnalava la importanza di includere fra i parametri di riferimento economico-finanziari, quella del cosiddetto "fabbisogno corretto" (che si ottiene dalla somma del fabbisogno nominale al netto degli interessi e dell'onere reale per interessi).

Si deve ricordare che la risoluzione parlamentare sulle procedure di bilancio (più volte richiamata) opportunamente include fra i contenuti del "documento di programmazione economico-finanziaria" la indicazione, in rapporto al fabbisogno del settore statale, della "ipotesi di copertura desiderata". Ed è proprio in relazione al complesso raccordo fra obiettivi da porre in termini di indebitamento al netto degli interessi e politiche del debito pubblico che assume rilievo l'indicatore del "fabbisogno corretto".

8 - Pur in presenza di una legge finanziaria (sia per il 1985 che per il 1986) caratterizzata dalla disciplina (nelle sue parti cosiddette "eventuali") di profili riguardanti le entrate, il personale pubblico, la finanza regionale e locale, il settore postale, ferroviario e aeroportuale, gli interventi in campo economico e in materia di opere pubbliche, la manovra tariffaria, la previdenza, la sanità, è restata, nel 1985 e nei primi mesi del 1986, un'area della manovra di finanza pubblica affidata, al di fuori della decisione di bilancio, a specifiche norme legislative, il più delle volte assunte con decreti legge (talora decaduti e reiterati sino a conseguire la conversione in legge).

In materia di politica fiscale gli interventi di maggior rilievo hanno riguardato i meccanismi di determinazione forfettaria del reddito imponibile ai fini dell'IRPEF e dell'ILOR (decreto legge 19 dicembre 1984, n. 853, convertito nella legge 17 febbraio 1985, n. 17), il regime della indennità di fine rapporto ai fini IRPEF (legge 26 settembre 1985, n. 482), la struttura dell'IRPEF (aliquote, scaglioni di reddito, detrazioni di imposta) (decreto legge 4 gennaio 1986, decaduto; decreto legge 5 marzo 1986, n. 57, convertito nella legge 18 aprile 1986, n. 121); l'accorpamento delle aliquote IVA e i meccanismi per la definizione forfettaria (decreto legge 19 dicembre 1984, n. 853, convertito nella legge 17 febbraio 1985, n. 17, già citato).

In materia di finanza comunale e provinciale, esauritasi, con il 1985, l'efficacia delle disposizioni triennali dettate dal decreto legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito nella legge 26 aprile 1983, n. 151, la nuova disciplina (mancata la conversione dei decreti legge 30 dicembre 1985, n. 789 e 28 febbraio 1986, n. 47) è attualmente dettata dal decreto legge 30 aprile 1986, n. 133.

In materia di obblighi degli enti locali verso la tesoreria unica, ha introdotto innovazioni il decreto legge 22 luglio 1985, n. 356 (più volte decaduto e reiterato sino alla approvazione della legge 31 gennaio 1986, n. 11).

In materia di finanza previdenziale sono state assunte al di fuori del quadro di compatibilità della decisione di bilancio le leggi n. 140 e n. 141 del 1985 recanti aumenti dei trattamenti pensionistici. Sul versante della manovra contributiva numerosi sono i provvedimenti di fiscalizzazione degli oneri sociali (decreto legge 1 marzo 1985, n. 44, convertito nella legge 26 aprile 1985, n. 155 e decreto legge 26 aprile 1986, n. 123 per il mezzogiorno; decreto legge 30 dicembre 1985, n. 787, convertito nella legge 28 febbraio 1986, n. 45 di portata generale). Contro l'evasione contributiva ha introdotto inasprimenti delle sanzioni il decreto legge 2 dicembre 1985, n. 688, convertito nella legge 31 gennaio 1986, n. 11).

Nel corso del 1985, conclusa la vicenda del referendum abrogativo sul decreto legge 17 aprile 1984, n. 70, convertito nella legge 12 giugno 1984, n. 219, l'esperienza - che da tempo caratterizza l'evoluzione sociale e politica - della contrattazione "triangolare" fra organizzazioni dei datori di lavoro, sindacati dei lavoratori e Governo, ha subito una battuta d'arresto. A fine anno, dopo la conclusione dell'accordo per il contratto collettivo del pubblico impiego (recepito dal decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1986, n. 13), il regime della indennità di contingenza fissato per i pubblici dipendenti è stato esteso ai rapporti di lavoro

---

(19) Ministero del tesoro, premessa alla II relazione sul fabbisogno di cassa per il 1985, giugno 1985.

privati regolati da “accordi o contratti collettivi nazionali che prevedano meccanismi di adeguamento automatico della retribuzione al costo della vita” (legge 26 febbraio 1986, n. 38). Il consenso a questa soluzione è stato dato separatamente, da un lato dalle organizzazioni dei datori di lavoro, dall’altro dai sindacati dei lavoratori (senza porre in discussione il ruolo, in materia, della legge, che pure era oggetto delle aspre contestazioni concernenti il decreto legge n. 70 del 1984, culminate nel referendum abrogativo).

9 - Anche nel testo definitivo della legge finanziaria 1986 (legge 28 febbraio 1986, n. 41) restano - nonostante gli sbarramenti procedurali introdotti nei regolamenti parlamentari - norme che, ad avviso della Corte, non appaiono corrispondenti alla funzione essenziale assegnata dall’articolo 11 della legge n. 468 alla legge finanziaria stessa.

Così è per la disciplina della revisione prezzi, contenuta nell’articolo 33, che dovrebbe collocarsi nell’ambito della revisione delle procedure contrattuali della pubblica amministrazione. Non appare giustificato l’inserimento nella finanziaria della disciplina del fondo incentivi per il personale del ministero delle finanze (articolo 32, comma terzo), nè quello della disciplina del “contributo annuo” da corrispondere all’ufficio italiano dei cambi per l’espletamento delle funzioni di vigilanza e di controllo in materia valutaria (articolo 32 comma dodicesimo); così come non si comprende l’inserimento nella finanziaria di altre norme recanti contributi ad enti o a comitati operanti all’interno di ministeri (articolo 32, commi quindicesimo, diciottesimo, e diciannovesimo).

Per quanto attiene alle norme concernenti finanziamenti pluriennali per programmi di intervento in materia di opere pubbliche (articoli 13 e 15) si richiamano le considerazioni svolte nella relazione sul precedente esercizio, in particolare concernenti il fondo investimenti ed occupazione (F.I.O.). È auspicabile 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.

In materia di “interventi in campo economico” appare non appropriata la collocazione nella finanziaria della fusione in un unico organismo (che la legge stessa definisce ente pubblico economico) dell’istituto per le ricerche e le informazioni di mercato e la valorizzazione della produzione agricola (I.R.V.A.M.) e dell’istituto di tecnica e propaganda agraria (I.T.P.A.) (articolo 12, comma sesto).

Pone, infine, questioni complesse l’inserimento nella legge finanziaria delle norme (attorno alle quali si è sviluppato, nello scorso autunno un contrastato dibattito) che fissano “regole generali” in materia di politiche sociali.

Il disegno di legge presentato al Senato (atto n. 1504) intendeva introdurre il criterio generale di graduazione delle prestazioni sociali con riferimento al livello dei redditi complessivi di tutti i componenti il nucleo familiare. La norma (articolo 24) è stata stralciata dal Senato, ma il Governo (rinunciando a porre un principio di ordine generale per tutti i settori sociali) ha introdotto il criterio del riferimento ai redditi familiari nelle norme relative agli assegni familiari, ai tickets sanitari ed alle tasse scolastiche con propri emendamenti. Queste soluzioni sono state accolte e figurano nel testo della legge n. 41 (articolo 4, comma terzo e comma sesto, per le tasse scolastiche; articolo 23, comma primo, per gli assegni familiari; articolo 28, comma quarto, per i tickets sanitari).

La soluzione accolta dalla legge sembra equilibrata (sotto il profilo qui trattato della adeguatezza rispetto ai contenuti propri della “finanziaria”). Se la normativa originariamente formulata dal disegno di legge del Governo poteva apparire eccessivamente ampia, ponendo un principio generale che trova la sua sede più opportuna nella legislazione di “riforma” dell’intervento sociale, è, invece, da ritenere che la correzione di specifici meccanismi di prestazioni sociali determinate, possa costituire lo strumento necessario per rendere operanti i limiti posti dalla decisione di bilancio alla crescita della spesa sociale.



10 - Il dibattito sulla riforma della legge n. 468, che ha trovato espressione nella risoluzione delle commissioni di bilancio dei due rami del Parlamento, non ha investito il procedimento di bilancio all'interno del Governo.

In problema, in realtà, si pone; ed è, anzi, in certa misura preliminare, dal momento che è in seno all'apparato amministrativo ed al Governo che le scelte di bilancio hanno necessariamente il loro momento genetico e, nel quadro degli indirizzi parlamentari, taluni essenziali momenti decisionali.

Come è noto la funzione di indirizzo e preparatoria del C.I.P.E. per la impostazione della decisione di bilancio non ha acquistato peso; manca una sostanziale collaborazione fra ministero del tesoro e ministero del bilancio; la procedura di confronto con le regioni, prevista dall'articolo 34 della legge n. 468 resta un passaggio rituale.

Il processo interno al Governo continua ad esaurirsi all'interno del tesoro/ragioneria generale (si veda da ultimo la circolare n. 22 del 27 marzo 1986 della ragioneria generale concernente le previsioni di bilancio per il 1987).

La riforma dei comitati interministeriali, le cui linee sono tracciate da una norma di delega contenuta nel disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio approvato da un ramo del Parlamento, potrebbe utilmente identificare una specifica sede interministeriale (nell'ambito del C.I.P.E.) che assuma una precisa responsabilità in materia di procedimento di formazione della decisione di bilancio (20).

Nel corso del 1985 sono state approvate la legge 7 agosto 1985, n. 427, che introduce considerevoli innovazioni all'interno della ragioneria (istituzione di un consiglio dei consulenti economici; rafforzamento dei servizi ispettivi centrali e periferici...), e la legge 8 agosto 1985, n. 439, di riforma dell'I.S.P.E.. Su tali provvedimenti riferiscono i capitoli della presente relazione concernenti il ministero del tesoro e il ministero del bilancio. Ma si può affermare che i problemi di maggior rilievo, concernenti l'organizzazione di governo e l'apparato amministrativo in materia di governo dell'economia e della finanza pubblica continuano ad attendere uno stabile assetto e una persuasiva sistemazione (su questi temi del resto si è soffermato, con messaggio informale, nell'estate 1985, il Presidente della Repubblica).

L'opera di razionalizzazione e rinnovamento delle tecniche e dei modelli dell'amministrazione troverebbe un suo punto di riferimento nella adozione, richiesta dalla legge n. 468 e inattuata, del bilancio preventivo per programmi e per progetti e nella correlata predisposizione della relazione sui risultati conseguiti da allegarsi al rendiconto ai sensi dell'articolo 22, penultimo comma, della legge n. 468 (anch'essa sin qui non redatta). La costruzione di una classificazione del bilancio per programmi gioverebbe a stabilire un collegamento chiaro fra programmazioni di settore e bilancio (annuale e pluriennale).

---

(20) Sul tema si rinvia alla relazione sull'esercizio 1984, vol. I, pagg. 105 e seguenti.

PAGINA BIANCA

## Capitolo II

## LEGISLAZIONE DI SPESA E MEZZI DI COPERTURA

1 - Fra i fattori di squilibrio che rendono difficile la governabilità della finanza pubblica resta cruciale il problema della puntuale valutazione degli oneri e della rigorosa indicazione dei mezzi di copertura della legislazione di spesa. La complessità dei processi decisionali, la loro irriducibilità - in una democrazia pluralista - ad un momento dato nel tempo, l'ampiezza dell'area coperta dal settore pubblico rendono esile ed incerto il termine di riferimento offerto dal bilancio se non vengono rispettate, nella sostanza, le regole poste dalla Costituzione in materia di copertura delle nuove o maggiori spese o delle minori entrate.

L'esperienza del 1985, che va messa in relazione con i risultati conseguiti (assai distanti dagli obiettivi di riequilibrio previsti dai documenti ufficiali), pone in evidenza come fenomeno prevalente la ricerca di meccanismi (e talora di artifici) contabilmente tali da soddisfare l'obbligo costituzionale, ma, nei loro contenuti e nei loro effetti, non coerenti con l'esigenza di controllo e riequilibrio del bilancio.

Appare sempre più evidente che la norma fondamentale dell'articolo 81, comma quarto, non può ritenersi soddisfatta da soluzioni formali di tipo contabile; ma che occorre una capacità nuova di mantenere costante la raffrontabilità degli effetti economico-finanziari delle scelte legislative con il sistema di compatibilità posto dalla decisione di bilancio.

Non solo si rivela impari, rispetto al compito di guidare ed orientare la prassi legislativa, il ruolo del tesoro in seno al Governo e delle commissioni bilancio delle due Camere (alle quali i regolamenti assegnano una funzione di verifica interna al procedimento che conduce alla legge), ma sembra delinarsi la obiettiva "domanda" di un più fermo esercizio dei compiti di controllo affidati agli organi costituzionalmente preposti alla salvaguardia degli equilibri della finanza pubblica.

Il problema ha una sua dimensione "tecnica" nella necessità di predisporre un flusso di informazioni che alimenti le valutazioni delle sedi responsabili, consentendo un "monitoraggio" che permetta (in tempi reali, contestuali a quelli del processo delle decisioni) la "misura" dell'impatto delle scelte che recano nuove e maggiori spese o minori entrate sui complessivi equilibri, sui flussi, sulle tendenze e sui potenziali risultati della gestione (1).

2 - In materia previdenziale i limiti e le correzioni introdotte dalla legge finanziaria per il 1985 e da altri provvedimenti (in particolare, concernenti la manovra contributiva) hanno prodotto risultati non in linea con le attese (sicché i trasferimenti dallo Stato all'INPS sono aumentati quasi diecimila miliardi in più rispetto al tetto fissato dalla stessa legge finanziaria).

È da sottolineare, inoltre, che le decisioni di miglioramenti ai trattamenti pensionistici per i pubblici dipendenti assunte con legge n. 141 del 1985 hanno comportato oneri, secondo la stima della Banca d'Italia, per circa 4.000 miliardi nel 1985 (erogati solo in parte nell'anno) e incideranno a regime, dal 1988, per circa 10.000 miliardi annui(2).

Non è inutile richiamare le considerazioni critiche formulate dalla relazione del precedente esercizio(3). La copertura, parzialmente adottata sia dalla citata legge n. 140 sia dalla legge n. 141 del 1985 in

(1) In questa direzione si sono registrate, nella sede della recente indagine conoscitiva della V commissione della Camera, autorevoli sollecitazioni, dirette a individuare un metodo di raccolta delle informazioni che, nel rispetto delle responsabilità istituzionali, accresca il grado di collaborazione fra le commissioni bilancio delle due Camere e la Corte dei conti.

(2) Banca d'Italia, relazione annuale, anno 1985, 31 maggio 1986, pag. 148.

(3) Corte dei conti, relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1984, parte I, sezione I - capitolo II (atti Senato IX legislatura, doc. XIV, n. 3, vol. I, pagg. 113-114).

materia di trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti - fondata sulle maggiori entrate IRPEF derivanti, negli anni a venire, dal maggior incremento dei redditi individuali che segue agli aumenti delle pensioni disposti dalle leggi medesime -, non è corretta sotto il profilo contabile finanziario (ed è in contrasto con le "regole esterne" adottate dai documenti di programmazione della finanza pubblica). Se si guarda alla sostanza, clausole di copertura di questo tipo (che attraverso artifici contabili parrebbero legittimare congegni di autoalimentazione del disavanzo) non appaiono coerenti con il principio ispiratore dell'articolo 81, comma quarto.

3 - Il fenomeno di maggior rilievo registrato nel 1985 in materia di clausole di copertura è il ricorso frequente e massiccio alle disponibilità del capitolo 6805 dello stato di previsione del tesoro (fondo occorrente per far fronte agli oneri per interessi connessi alle operazioni di ricorso al mercato). Le leggi che hanno utilizzato, anche parzialmente, questa fonte di copertura sono indicate nell'elenco n. 5 allegato al presente capitolo.

È ben vero che andamenti del mercato finanziario e manovre di politica monetaria possono condurre a condizioni del mercato finanziario più favorevoli rispetto alle previsioni assunte a base della formulazione del bilancio di competenza, lasciando, quindi, spazi disponibili per una diversa utilizzazione delle risorse originariamente prenotate. Ma, dinanzi a risultanze della gestione che continuano a segnalare un aumento della incidenza del debito pubblico sul prodotto interno lordo (4) e in presenza del dichiarato obiettivo (assunto a fondamentale regola esterna) della stabilizzazione (e, nel lungo periodo, riduzione) della incidenza del debito sul P.I.L., è evidente la incoerenza di un ricorso alla copertura mediante quei miglioramenti della gestione che i responsabili delle decisioni di politica fiscale e monetaria affermano di perseguire per migliorare le condizioni delle pubbliche finanze e non per alimentare nuove spese.

Un argine a questa distorta tecnica di copertura è posto dall'articolo 1, comma quarto, della legge finanziaria per il 1986, secondo il quale "le nuove o maggiori entrate derivanti dai provvedimenti legislativi approvati nell'anno 1986" (sin qui analoga disposizione era stata fissata per il 1985 dall'articolo 1, ultimo comma, della legge finanziaria), "nonché le economie che si dovessero realizzare a valere sul capitolo 6805 dello stato di previsione del ministero del tesoro per l'anno 1986 e sulla categoria VI (interessi) per il triennio 1986-1988, non possono essere utilizzate per la copertura di nuove o maggiori spese ovvero di minori entrate e vengono acquisite al bilancio al fine di migliorare il saldo netto da finanziare, quale risulta individuato in termini di competenza" dallo stesso articolo 1 della legge finanziaria (5).

Più grave è il fenomeno che si verifica nelle ipotesi in cui il legislatore individua la copertura in forme dirette - e finalizzate alla nuova spesa - di ricorso al debito pubblico. Su questo tema si è soffermata - con riferimento alla copertura della legge n. 312 del 1984 e del decreto legge n. 623 del 1984, convertito nella legge n. 748 del 1984 - la relazione sul precedente esercizio (6). Il decreto legge 25 gennaio 1985, n. 8, convertito nella legge 27 marzo 1985, n. 103, dispone che la regolazione dei debiti dello Stato verso le unità sanitarie locali, per i pagamenti in anticipazione effettuati a tutto il 14 dicembre 1984, ha luogo entro il limite di 5.000 miliardi mediante rilascio ai tesoriери delle unità sanitarie locali di titoli di Stato; l'emissione dei titoli è autorizzata dallo stesso decreto legge n. 8, ed il loro ricavo netto affluisce ad apposito capitolo dello stato di previsione del tesoro.

(4) Come conseguenza dell'andamento dei saldi di bilancio il debito pubblico è passato da 560.200 miliardi alla fine del 1984 a 681.800 miliardi alla fine del 1985, accrescendo il suo peso sul prodotto interno lordo dal 91,1 al 99,6 per cento (Relazione annuale della Banca d'Italia concernente il 1985, p. 148).

(5) Si rileva che, secondo criteri illustrati nella relazione governativa premessa al disegno di legge finanziaria 1986, (atto Senato, IX legislatura, n. 1504), sono state incorporate nei fondi speciali le coperture, recate da provvedimenti "in itinere", che prevedevano il ricorso al capitolo 6805 dello stato di previsione del tesoro o alla sua proiezione, nel bilancio triennale - cat. VI, per gli anni successivi.

(6) Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1984 - vol. I, pagg. 121-123.

4 - Nel campo del pubblico impiego le difficoltà di garantire il rispetto delle regole costituzionali sono accentuate. L'adozione del metodo della contrattazione collettiva, la eterogeneità del regime del rapporto di lavoro che ancora caratterizza il settore pubblico (nel quale le spinte alla omogeneità, derivanti da norme unificanti come quelle della legge n. 70 del 1975 e dalla legge n. 93 del 1983, sono bilanciate dalla "fuga" di numerosi enti verso peculiari modelli), la obiettiva complessità di una programmazione del reclutamento (che a partire dalla fine del 1983 opera in deroga al "blocco" posto dalla legge 26 aprile 1983, n. 130, articolo 9, in base alla disciplina dall'articolo 19 della finanziaria 1984) costituiscono fattori difficili da ricondurre ad una previsione normativa credibile.

La legge finanziaria 1985 ha introdotto una norma-limite che fissa la regola di comportamento da osservare determinando, per tutto l'impiego pubblico, il tetto di aumenti retributivi non superiori al "tasso programmato d'inflazione" (pari per il 1985 al 7 per cento). Il quadro è ancora più difficile se - come d'altronde è necessario - si tiene conto, in sede di verifica della compatibilità, anche della politica di reclutamento.

Secondo valutazioni ufficiali, i limiti posti dalla crescita delle retribuzioni monetarie dei dipendenti sono stati superati, sia pure di poco, nel 1985 "a causa del cumularsi degli automatismi con l'ultima rata degli aumenti del contratto 1982-1984". Il bilancio dello Stato registra un aumento delle spese per il personale in servizio del 6,6 per cento in termini di competenza (e quindi al di sotto dell'inflazione programmata) e dell'8,4 per cento in termini di cassa (un punto e mezzo circa al di sopra del tetto). Si deve tener conto, del resto, che i meccanismi di indicizzazione funzionano sulla base del tasso di inflazione effettivo, che è stato dell'8,8 per cento (e non sulla base di quello programmato, che vale solo come linea guida per l'amministrazione).

La legge finanziaria 1986, dopo aver ripetuto (con gli adeguamenti alle nuove previsioni) la norma che fissa come limite agli aumenti retributivi del settore pubblico quello del tetto programmatico del tasso d'inflazione (6 per cento per il 1986), aggiunge la predeterminazione (ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 93 del 1983), delle risorse destinate, nel bilancio dello Stato, ai rinnovi contrattuali per il triennio 1986-1988 (legge 28 febbraio 1986, n. 41, articolo 6 - commi primo e secondo).

A ben vedere, il problema reale non è tanto quello della, più o meno rigida, determinazione di "tetti", ma quello di una rigorosa e realistica valutazione degli oneri che derivano dalla contrattazione collettiva o dalle politiche di reclutamento e di una corrispondente ed adeguata loro copertura. L'attenzione si sposta, così, sulla legislazione di spesa.

Un caso esemplare di non corretta valutazione degli oneri per il personale è offerto dalla "sottostima" del fabbisogno finanziario per l'applicazione della legge n. 270 del 1982, concernente l'inquadramento del personale "precario" nei vari ordini di scuole. La previsione di spesa dava per scontata, specie nel settore della scuola secondaria di primo grado, una drastica riduzione delle supplenze. Come, più ampiamente si riferisce nel capitolo di questa relazione relativo al ministero della pubblica istruzione, tale previsione si è rivelata infondata (anzi nel 1985 si registra una notevole lievitazione della spesa per supplenze annuali). La originaria previsione di copertura dei maggiori oneri connessi all'attuazione della legge n. 270 appare quindi, a consuntivo, del tutto insufficiente.

In materia di reclutamento (quanto alla copertura degli oneri), interrogativi derivano dalla legge n. 444 del 22 agosto 1985. La legge dispone un programma di "assunzioni speciali", in deroga alle norme ordinarie sul reclutamento, a favore dei lavoratori in "cassa integrazione straordinaria" di alcune regioni. Le assunzioni possono essere effettuate "man mano che si verificano cessazioni dal servizio nell'ambito dei posti occupati alla data del 1° aprile 1984". Altre norme autorizzano varie amministrazioni, in deroga al "blocco", a bandire concorsi in determinate circoscrizioni territoriali. La norma di copertura prevede la diretta imputazione della spesa agli "ordinari stanziamenti degli appositi capitoli di bilancio delle amministrazioni interessate" (articolo 13). È vero che le assunzioni si collocano all'interno degli organici e (per quanto attiene al reclutamento straordinario a favore dei lavoratori in cassa integrazione) entro il limite dei posti occupati al 1° aprile 1984: ma le modalità di un più immediato assorbimento di mano d'opera e l'entità della deroga al "blocco" esigerebbero, in sede di norma di copertura, la specifica dimostrazione che tali effetti di accelerazione sono stati presi in considerazione e "misurati" in sede di formazione del bilancio.

Per quanto attiene al settore pubblico nel suo insieme, è da segnalare come appaia del tutto priva di "copertura" la norma dell'articolo 2 della legge 8 marzo 1985, n. 72, aggiunto in sede di conversione del decreto legge 11 gennaio 1985, n. 2, che estende ai dirigenti del parastato (legge n. 70 del 1975) i miglioramenti economici provvisori disposti a favore dei dirigenti statali dal citato decreto legge. Si viola, così, la regola posta dall'articolo 27 della legge n. 468 (copertura delle nuove o maggiori spese concernenti il settore pubblico).

Quanto, infine, alla legge 24 dicembre 1985, n. 779, si deve segnalare che la contrattazione sottostante le scelte legislative è stata condotta al di fuori del sistema fissato dalla legge quadro, direttamente dal ministero dei trasporti; e che la copertura è affidata, in parte, alla riduzione di stanziamenti di spese ordinarie dell'azienda autonoma delle ferrovie dello Stato. La materia è tanto più delicata in quanto giunta in extremis, nel momento (fissato all'inizio del 1986) in cui l'azienda vedeva divenir operativa la sua metamorfosi in "ente" e il connesso mutamento del rapporto di impiego.

In materia di impiego statale una prima normativa di attuazione dell'articolo 12 della legge quadro è stata dettata dal decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1986, n. 13, che disciplina, fra l'altro, il nuovo regime della indennità integrativa speciale (7). Ma permane il ritardo nella conclusione degli accordi per il rinnovo dei contratti collettivi scaduti il 31 dicembre 1984; sicchè sulla evoluzione futura si aggiunge un ulteriore e rilevante fattore di incertezza.

In conclusione, in materia di pubblico impiego i problemi cruciali sono quelli di una preventiva valutazione degli oneri che tenga conto delle prospettive contrattuali e delle politiche di reclutamento. In particolare, in occasione di rinnovi contrattuali deve essere formulata una valutazione circostanziata degli effetti diretti e indiretti sulla retribuzione e sulla spesa complessiva delle principali innovazioni, non solo strettamente retributive ma anche di carattere normativo.

In questa direzione si è orientato il legislatore con la istituzione dell'osservatorio del pubblico impiego presso il dipartimento della funzione pubblica (articoli 11 e 12 della legge n. 444 del 1985).

5 - Si sono verificati, secondo una prassi cui si è fatto spesso ricorso anche in passato, casi di copertura di nuove o maggiori spese correnti di carattere continuativo mediante la diretta imputazione ai normali stanziamenti di bilancio per l'esercizio in corso (legge 14 marzo 1985, n. 101, articolo 3 commi quarto e quinto, relativa a speciali indennità a favore del personale dell'azienda dei monopoli di Stato; legge 23 dicembre 1985, n. 783 sui corsi della scuola di guerra dell'esercito; legge 8 agosto 1985, n. 416 sul trattamento economico del personale preposto agli uffici marittimi minori).

A questi casi sono assimilabili quelli delle clausole di copertura mediante riduzione di altri capitoli di bilancio, riferite ad incrementi di spesa per oneri continuativi.

Questo tipo di indicazione della copertura (di per se stesso non in contrasto con l'articolo 81, comma quarto) non corrisponde alle indicazioni di metodo poste dall'articolo 18 della legge n. 468 che delinea il "modello" delle leggi di spesa. Queste forme di copertura possono non rivelarsi adeguate dinanzi a spese pluriennali o ad oneri continuativi. La correttezza di tali clausole esige una verifica della natura e della capienza dei capitoli, cui la nuova o maggiore spesa è direttamente imputata o sui quali si opera la previsione di riduzione (8).

6 - In tema dei fondi speciali si segnalano, negli elenchi annessi a questo capitolo, i casi di utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali che, mutando la destinazione originaria, o riguardando solo il primo esercizio per spese pluriennali, non appaiono coerenti con il carattere programmatico dei fondi stessi.

(7) Si rinvia, per una più compiuta trattazione della materia, alla parte II - sezione I, capitolo III della presente relazione.

(8) Si vedano le considerazioni svolte nella relazione sul precedente esercizio, Vol. I, pagg. 118-119.

Si può osservare che il rispetto della “programmazione” affidata ai fondi speciali acquista un maggior rilievo nel sistema disegnato dalle risoluzioni approvate il 10 e 11 giugno di quest’anno dalle commissioni bilancio delle due Camere. Contenuto lo spazio della legge finanziaria e affidato a leggi di settore il compito di integrare la manovra di bilancio, il raccordo fra quadro delle compatibilità ed effettiva manovra è affidato appunto ai fondi speciali che vedono, di conseguenza, aumentare l’ambito loro proprio, come strumento regolatore delle prospettive di gestione della finanza pubblica.

7 - In materia di manovra fiscale (con importanti connessioni con la disciplina della copertura di minori entrate) è da segnalare il ricorso, da parte della legge 25 marzo 1986, n. 73 alla delega al Governo per l’aumento o la riduzione delle imposte di fabbricazione sui prodotti petroliferi, in connessione con l’andamento dei prezzi medi europei dei prodotti stessi. L’andamento dei prezzi verso il basso rende politicamente più facili le scelte da assumere, consentendo, in sostanza, un aumento del prelievo che non influisce sui prezzi del consumatore finale. Le cose si farebbero più difficili dinanzi a diverse tendenze dei prezzi internazionali, che porrebbero l’alternativa fra una riduzione del prelievo fiscale ed un aumento dei prezzi finali.

8 - Il messaggio del 31 dicembre 1985, che accompagna il rinvio alle Camere, per il riesame delle norme di copertura, della legge contenente la “disciplina organica dell’intervento straordinario nel mezzogiorno”, ha sottolineato i problemi che possono derivare da sfasature temporali delle norme cui si rinvia per la copertura di nuovi oneri. Nel caso richiamato la copertura era, in parte (per 120 miliardi), individuata nelle disponibilità create dal decreto legge 24 ottobre 1985, n. 561, decaduto prima che l’iter parlamentare della legge per il mezzogiorno fosse completato (e reiterato undici giorni dopo la definitiva approvazione del disegno di legge sul mezzogiorno da parte del Senato).

Un problema di sfasatura temporale inverso a quello segnalato si registra con la norma del decreto legge 30 dicembre 1985, n. 786, convertito nella legge 28 febbraio 1986, n. 44, laddove (articolo 4 bis) si dispone che l’autorizzazione di spesa recata dallo stesso decreto legge n. 786 sarà incrementata di 60 miliardi per il 1986, di 700 miliardi per il 1987 e di 780 miliardi per il 1988, a valere sui fondi della nuova legge organica per il mezzogiorno (legge che è stata approvata solo successivamente).

Il tema delle disfunzioni temporali concernenti la quantificazione di nuove e maggiori spese (e relative coperture) ripropone, sotto altro profilo, le preoccupazioni già espresse (nel capitolo I di questa parte della relazione, dedicato all’ordinamento contabile) che riguardano il collegamento fra programmazione della finanza pubblica e programmazioni settoriali.

La stessa legge 1° marzo 1986, n. 64 sul mezzogiorno è preceduta dal “piano triennale” 1985-1987, approvato dal C.I.P.E. il 10 luglio 1985. Ed è preceduta da provvedimenti di raggio meno ampio (come quello citato della legge n. 44 del 1986, come il decreto legge 6 gennaio 1986, n. 2, convertito nella legge 7 marzo 1986, n. 60 (articolo 7 - comma secondo) o seguita da altri interventi (decreto legge 26 aprile 1986, n. 123 in materia di fiscalizzazione degli oneri sociali per il mezzogiorno, articolo 2 - comma secondo), che attingono alle risorse dell’accantonamento del fondo globale (finché il disegno di legge era “in itinere”) o prenotano risorse a valere sulle disponibilità future della legge stessa (è il caso già richiamato della legge n. 44) o attingono alle risorse già stanziata dalla legge n. 64.

Nel caso del servizio sanitario nazionale la legge di programmazione del settore (n. 595 del 2 ottobre 1985) precede la approvazione del piano sanitario nazionale; ed è corretta, pur sempre in assenza del piano, dalla legge finanziaria per il 1976 (articolo 27 - comma primo).

Nel caso della pesca marittima la legge di finanziamento (legge 14 febbraio 1985, n. 31) ha preceduto l’approvazione del piano di settore da parte del C.I.P.E. (intervenuta con delibera 1° agosto 1985) (9).

(9) Si veda in proposito il capitolo della presente relazione sul ministero della marina mercantile.

Per l'agricoltura, l'approvazione del piano (delibera C.I.P.A.A. del 1° agosto 1985) ha preceduto la presentazione al Parlamento del disegno di legge concernente l'attuazione di interventi programmati in agricoltura (atto Camera, IX legislatura, n. 3573, presentato il 13 marzo 1986).

Si sono richiamate tali sfasature cronologiche per sottolineare l'importanza di un "monitoraggio" che consenta di seguire costantemente le vicende concernenti le clausole di copertura, in relazione alle disponibilità cui si attinge, al quadro di riferimento offerto dal bilancio pluriennale, agli andamenti effettivi della gestione. Solo informazioni e verifiche contestuali di questa natura possono consentire un riscontro della sostanziale coerenza della copertura in conformità con le norme dell'articolo 4, penultimo comma, della legge n. 468.

9 - La prassi legislativa del 1985 e le prospettive delineate dalla risoluzione parlamentare del 10/11 giugno 1986 inducono la Corte a sottolineare ancora la necessità di adottare nuove e più analitiche modalità di costruzione delle clausole di copertura. Le specifiche soluzioni suggerite dalla Corte nella relazione sull'esercizio 1983 sono state di recente richiamate nel documento di risposta ai quesiti della V commissione permanente della Camera, formulati nel corso della indagine conoscitiva sulla riforma della legge n. 468 (10).

Il disegno tracciato dalla risoluzione parlamentare delle due Camere accentua, nelle procedure e nei contenuti, il ruolo assegnato al momento della programmazione economico-finanziaria e, nell'ambito della decisione di bilancio, quello proprio dei fondi speciali. Tale prospettiva concorre a sottolineare l'importanza essenziale della adozione di metodi di raccolta delle informazioni, di verifica e di confronto fra singole misure e quadro dinamico offerto dal bilancio (nel suo evolvere in connessione con gli eventi della gestione).

---

(10) Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1983, vol. I, pagg. 55 e seguenti.



## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Elenco n. 1

## LEGGI RECANTI ONERI DI BILANCIO PUBBLICATE NEL 1985

Estremi e denominazioni (a)	Onere indicato (in milioni)	
	Anno (b)	Complessivo (c)
D.L. 20 dicembre 1984 n. 859 convertito nella legge 17 febbraio 1985, n. 20 - Ripianamento delle passività finanziarie degli enti e delle aziende portuali (1983-1987)		70.500
Legge 10 gennaio 1985, n. 1 - Ulteriori modificazioni, integrazioni e interpretazioni alla legge 3 agosto 1981, n. 416, relativa alla disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria (1984-1986)		19.000
D. L. 11 gennaio 1985, n. 2 convertito nella legge 8 marzo 1985, n. 72 - Adeguamento provvisorio del trattamento economico dei dirigenti delle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento economico, e del personale ad esso collegato nella legge	133.500	
D. L. 25 gennaio 1985, n. 8 convertito nella legge 27 marzo 1985, n. 103 - Ripiano dei disavanzi di amministrazione delle unità sanitarie locali al 31 dicembre 1983 e norme in materia di convenzioni sanitarie (1984-1987)		3.800.000
D. L. 7 febbraio 1985, n. 12 convertito nella legge 5 aprile 1985, n. 118 - Misure finanziarie in favore delle aree ad alta tensione abitativa (1986-1987)		5.350.000
D. L. 21 febbraio 1985, n. 23 convertito nella legge 22 aprile 1985 n. 143 - disposizioni urgenti in materia di interventi nei settori dell'industria e della distribuzione commerciale		330.000
Legge 6 febbraio 1985, n. 13 - Programma quinquennale di costruzione di nuove sedi di servizio e relative pertinenze per l'Arma dei carabinieri (1984-1986)		630.000
Legge 6 febbraio 1985, n. 14 - Proroga dei contributi a carico dello Stato in favore di associazioni per il sostegno della loro azione di promozione sociale (1984-1985)		14.000
Legge 15 febbraio 1985, n. 24 - Partecipazione dell'Italia al III aumento generale del capitale della Banca asiatica di sviluppo (1984-1987)		11.165
Legge 14 febbraio 1985, n. 27 - Aumento del contributo annuo in favore del centro internazionale radio-medico (1984-1987)		800
Legge 14 febbraio 1985, n. 31 - Rifinanziamento della legge 17 febbraio 1982, n. 41, riguardante il piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima (1984-1986)		113.700

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1985.

(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 di impegno.

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## LEGGI RECANTI ONERI DI BILANCIO PUBBLICATE NEL 1985

Estremi e denominazioni (a)	Onere indicato (in milioni)	
	Anno (b)	Complessivo (c)
D. L. 1 marzo 1985, n.44 convertito nella legge 26 aprile 1985 n.155 - Proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali e degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno ed immediate misure in materia previdenziale		7.675.000
D. L. 1 <sup>a</sup> marzo 1985, n. 45 convertito nella legge 26 aprile 1985 n.156 - Proroga di termini di vigenza concernenti il Ministero dei trasporti (1984)		25.000
Legge 27 febbraio 1985, n.49 - Provvedimenti per il credito alla cooperazione e misure urgenti a salvaguardia dei livelli di occupazione (1985-1987)		240.000
Legge 27 febbraio 1985, n. 51 - Disposizioni dirette a favorire il finanziamento e la ristrutturazione dell'Azienda tabacchi italiani - ATI S.p.a. (1984)	30.000	
Legge 2 marzo 1985, n. 54 - Proroga del sistema multilaterale di sovvenzioni al carbone da coke ed al coke destinati alla siderurgia della Comunità europea per il triennio (1984-1986)		12.510
Legge 2 marzo 1985, n. 59 - Aumento del fondo di dotazione della SACE per l'anno 1984	100.000	
Legge 7 marzo 1985, n.71 - Sistemazione finanziaria della residua esposizione debitoria dei soppressi enti mutualistici nei confronti degli istituti bancari creditori (1985-1987)		3.090.000
Legge 8 marzo 1985, n.73 - Realizzazione di programmi integrati plurisettoriali in una o più aree sottosviluppate caratterizzate da emergenza endemica e da alti tassi di mortalità (1985-1986)		1.900.000
Legge 7 marzo 1985, n.82 - Abrogazione delle disposizioni che escludono i pensionati statali residenti all'estero dal diritto a percepire l'indennità integrativa speciale (1984-1986)		66.000
Legge 19 marzo 1985, n.89 - Finanziamento degli oneri per l'organizzazione della Conferenza internazionale sullo sviluppo tecnologico e l'occupazione che si svolgerà a Venezia nel mese di aprile 1985 (1984)	1.500	

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1985.

(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 di impegno.

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## LEGGI RECANTI ONERI DI BILANCIO PUBBLICATE NEL 1985

Estremi e denominazioni (a)	Onere indicato (in milioni)	
	Anno (b)	Complessivo (c)
Legge 19 marzo 1985, n. 95 - Autorizzazione di spesa per il finanziamento di lavori di sistemazione, ammodernamento e manutenzione delle strade ed autostrade statali (1984-1986)		220.000
Legge 7 marzo 1985, n.97 - Trattamento normativo del personale degli istituti zooprofilattici sperimentali (1985-1987)		13.000
Legge 7 marzo 1985, n. 98 - Modifica dell'articolo 1 della legge 23 gennaio 1968, n.34 - Recante norme per la corresponsione delle indennità dovute agli allevatori per l'abbattimento coattivo degli animali infetti o sospetti di infezioni o contaminazione. Assunzione del relativo onere a totale carico dello Stato.	n. q.	
Legge 7 marzo 1985, n. 99 - Interventi in materia di opere pubbliche (1984-1986)		2.000.000
Legge 14 marzo 1985, n.101 - Proroga di taluni termini concernenti l'Amministrazione finanziaria e l'Amministrazione dei monopoli di Stato, nonché disposizioni per il personale del lotto	15.000	
Legge 9 marzo 1985, n.110 - Utilizzazione delle disponibilità residue sul Fondo investimenti e occupazione (FIO) nell'ambito del Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso per l'anno 1984 (1984)		1.714.500
Legge 22 marzo 1985, n.111 - Provvidenze a favore dell'industria delle costruzioni e delle riparazioni navali (1984)	20.000	
Legge 29 marzo 1985, n.112 - Proroga del contributo a favore del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale di Milano (1984-1989)		315
Legge 29 marzo 1985, n.113 - Aggiornamento della disciplina del collocamento al lavoro e del rapporto di lavoro dei centralinisti non vedenti (1985-1987)		3.000
D. L. 3 aprile 1985, n.114 convertito nella legge 30 maggio 1985 n. 211 - Provvedimenti in favore della popolazione di Zafferana Etnea ed altre disposizioni in materia di calamità naturali (1984)	30.000	

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1985.

(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 di impegno.

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## LEGGI RECANTI ONERI DI BILANCIO PUBBLICATE NEL 1985

Estremi e denominazioni (a)	Oneri indicato (in milioni)	
	Anno (b)	Complessivo (c)
Legge 26 marzo 1985, n. 116 - Assegnazione alla Comunità europea di entrate supplementari al bilancio generale per l'anno 1984, sotto forma di anticipi rimborsabili (1984)	216.000	
Legge 4 aprile 1985, n. 117 - Norme per l'adeguamento degli oneri dei componenti gli uffici elettorali di sezione	30.000	
Legge 1 aprile 1985, n. 122 - Modifiche ed integrazioni della legge 5 maggio 1976, n. 259, recante provvidenze per lo sviluppo della ricerca applicata nel settore della costruzione e della propulsione navale (1984)	5.000	
Legge 4 aprile 1985, n.123 - Nuove norme per il reclutamento degli ufficiali in servizio permanente effettivo dell'Arma aeronautica, ruolo servizi (1985-1987)		90
Legge 5 aprile 1985, n.135 - Disposizioni sulla corresponsione di indennizzi a cittadini ed imprese italiane per i beni perduti in territori già soggetti alla sovranità italiana e all'estero		556.000
Legge 15 aprile 1985, n. 140 - Miglioramento e perequazione di trattamenti pensionistici e aumento della pensione sociale (1985-1987)		9.379.000
Legge 17 aprile 1985, n. 141 - Perequazione dei trattamenti pensionistici in atto dei pubblici dipendenti (1984-1987)		5.290.000
D. L. 22 aprile 1985, n. 144 convertito nella legge 21 giugno 1985 n.297 - Norme per la erogazione di contributi finalizzati al sostegno delle attività di prevenzione e reinserimento dei tossicodipendenti nonché per la distribuzione di sostanze stupefacenti e psicotrope sequestrate e confiscate (1985-1987)		52.000
D. L. 23 aprile 1985, n. 146 convertito nella legge 21 giugno 1985, n. 298 Proroga di taluni termini di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, concernente norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive	2.000	
Legge 19 aprile 1985, n.150 - Aumento dell'organico del personale della polizia di Stato (1985-1987)		735.000

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1985.

(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 di impegno.

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## LEGGI RECANTI ONERI DI BILANCIO PUBBLICATE NEL 1985

Estremi e denominazioni (a)	Onere indicato (in milioni)	
	Anno (b)	Complessivo (c)
Legge 29 aprile 1985, n. 157 - Finanziamento suppletivo delle spese di organizzazione del semestre di presidenza italiana del Consiglio delle Comunità europee	3.000	
Legge 26 aprile 1985, n. 162 - Provvedimenti urgenti per la copertura delle vacanze esistenti nei ruoli organici del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie (1985-1987)		133.500
Legge 30 aprile 1985, n. 163 - Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo (1985-1987)		2.050.000
Legge 13 maggio 1985, n. 197 - Rifinanziamento dei provvedimenti straordinari per il potenziamento e l'ammodernamento dei servizi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, stabiliti con legge 8 luglio 1980, n.336 (1985-1989)		220.000
Legge 13 maggio 1985, n. 198 - Interventi per i danni causati dalle eccezionali calamità naturali ed avversità atmosferiche nei mesi di dicembre 1984 e gennaio 1985. Nuova disciplina per la riscossione agevolata dei contributi agricoli di cui alla legge 15 ottobre 1981, n.590 (1985-1989)	485.000	
Legge 8 maggio 1985, n. 205 - Istituzione dei comitati dell'emigrazione italiana (1984-1986)		900
D. L. 31 maggio 1985, n. 215 convertito nella legge 30 luglio 1985 n. 387 - Differimento di termini in materia di riduzione della capacità produttiva nel settore siderurgico	75.000	
D.P.R. 3 aprile 1985, n. 217 - Norme risultanti dall'accordo tra la delegazione governativa e le organizzazioni sindacali di categoria del personale statale delle ricerche, relativo al triennio 1982-84 (1983-1987)		11.398
Legge 15 giugno 1985, n. 282 - Norme concernenti l'organico del personale di dattilografia del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali (1985-1987)		3.800
Legge 10 giugno 1985, n. 284 - Programma nazionale di ricerche in Antartide (1985-1991)		230.000

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1985.

(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 di impegno.

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## LEGGI RECANTI ONERI DI BILANCIO PUBBLICATE NEL 1985

Estremi e denominazioni (a)	Onere indicato (in milioni)	
	Anno (b)	Complessivo (c)
Legge 10 giugno 1985, n. 286 - Contributo all'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN) per il piano quinquennale di attività 1984-1988 (1985-1988)		884.400
D. L. 21 giugno 1985, n. 289 convertito nella legge 8 agosto 1985 n. 408 - Assegnazione all'ENEA di un contributo di 900 miliardi di lire a titolo di anticipazione sul contributo globale per il quinquennio 1985-89 (1985-1989)	900.000	
Legge 29 maggio 1985, n. 294 - Istituzione di un premio di disattivazione per i militari delle Forze armate e dei Corpi armati dello Stato, per il personale specializzato della Polizia di Stato e per gli operai artificieri della Difesa impiegati in attività di rimozione, disinnescamento o distruzione di ordigni esplosivi	563	
Legge 12 giugno 1985, n. 295 - Finanziamento delle linee programmatiche per favorire, nel triennio 1984-86, il processo di ristrutturazione e razionalizzazione dell'industria navalmecanica, nel quadro del rilancio della politica marittima nazionale, relativamente al periodo 1985-88 (1985-1988)		1.470.000
Legge 25 giugno 1985, n. 331 - Provvedimenti urgenti per l'edilizia universitaria (1985-1988)		960.000
D. L. 27 giugno 1985, n. 313 convertito nella legge 8 agosto 1985 n. 422 - Proroga di termini previsti da disposizioni legislative in materia di calamità naturali (1985-1986)		30.323
Legge 27 giugno 1985, n. 335 - Ammodernamento e rinnovamento del servizio dei fari e del segnalamento marittimo (1985-1987)		64.000
Legge 27 giugno 1985, n. 351 - Norme per la riattivazione del bacino carbonifero del Sulcis (1985-1989)		505.000
Legge 23 luglio 1985, n. 372 - Rivalutazione dell'assegno personale e della dotazione del Presidente della Repubblica (1985-1987)		66.225
Legge 18 luglio 1985, n. 379 - Immissione nel ruolo del personale della carriera ausiliaria degli autisti del Ministero di grazia e giustizia assunti ai sensi della legge 11 novembre 1982, n. 861	750	

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1985.

(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 di impegno.

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## LEGGI REDANTI ONERI DI BILANCIO PUBBLICATE NEL 1985

Estremi e denominazioni (a)	Onere indicato (in milioni)	
	Anno (b)	Complessivo (c)
B. L. 2 agosto 1985, n. 393 convertita nella legge 1 ottobre 1985 n. 484 - Proroga degli interventi in favore dei dipendenti di imprese di navigazione assoggettate ad amministrazione straordinaria	4.500	
Legge 30 luglio 1985, n. 404 - Provvedimenti urgenti per la ristrutturazione del mercato dell'autotrasporto	80.000	
Legge 24 luglio 1985, n. 410 - Incremento degli organici degli ufficiali, dei sottufficiali e dei militari di truppa dell'Arma dei carabinieri (1985-1987)		150.000
Legge 3 agosto 1985, n. 411 - Concessione di un contributo statale ordinario alla società "Dante Alighieri" (1985-1987)		1.800
Legge 8 agosto 1985, n. 413 - Aumento del contributo dello Stato a titolo di concorso nelle spese elettorali sostenute dai partiti politici (1985-1986)		33.800
Legge 8 agosto 1985 n. 416 - Trattamento economico del personale preposto agli uffici marittimi minori (1984)	50	
Legge 8 agosto 1985, n. 418 - Celebrazione del V centenario della scoperta dell'America (1985-1992)		40.000
Legge 8 agosto 1985, n. 423 - Aumento del contributo ordinario in favore dell'Istituto nazionale della nutrizione	4.500	
Legge 7 agosto 1985, n. 427 - Riordinamento della Ragioneria generale dello Stato (1985-1987)		46.000
Legge 7 agosto 1985, n. 428 - Semplificazione e snellimento delle procedure in materia di stipendi, pensioni ed altri assegni, riorganizzazione delle direzioni provinciali del tesoro e istituzioni della direzione generale dei servizi periferici del tesoro, adeguamento degli organici del personale dell'amministrazione centrale e periferica del ministero del tesoro e del personale amministrativo della Corte dei conti (1985-1987)		80.000
Legge 8 agosto 1985, n. 430 - Nuovi interventi a sostegno del settore agricolo (1985-1987)		90.000

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1985.

(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 di impegno.

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## LEGGI RECANTI ONERI DI BILANCIO PUBBLICATE NEL 1985

Estremi e denominazioni (a)	Onere indicato (in milioni)	
	Annuo (b)	Complessivo (c)
Legge 8 agosto 1985, n. 439 - Modificazioni all'ordinamento dell'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE) (1985-1987)	3.000	
Legge 8 agosto 1985, n. 440 - Istituzione di un assegno vitalizio a favore di cittadini che abbiano illustrato la Patria e che versino in stato di particolare necessità (1985-1987)		1.500
Legge 8 agosto 1985, n. 441 - Disposizioni per l'assetto dell'ufficio del Ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica (1985-1987)		1.500
Legge 8 agosto 1985, n. 442 - Concessione di un contributo al Servizio sociale internazionale, sezione italiana, con sede in Roma (1985-1986)		1.200
Legge 22 agosto 1985, n. 444 - Provvedimenti intesi al sostegno dell'occupazione mediante copertura dei posti disponibili nelle Amministrazioni statali, anche sull'ordinamento autonomo e negli enti locali (1985-1986)		24.000
Legge 30 luglio 1985, n. 445 - Adeguamento delle dotazioni organiche di talune qualifiche del personale dell'Amministrazione civile dell'interno (1986-1987)		96.000
Legge 22 agosto 1985, n. 449 - Interventi di ampliamento e di ammodernamento da attuare nei sistemi aeroportuali di Roma e Milano (1984-1986)		1.115.000
Legge 22 agosto 1985, n. 451 - Sanatoria per i ritardati versamenti dei prelievi comunitari di corresponsabilità sul latte	1.000	
Legge 8 agosto 1985, n. 455 - Disposizioni relative al personale dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri (1985-1987)		1.900
Legge 22 agosto 1985, n. 462 - Ulteriori provvedimenti per la tutela del carattere artistico e storico della città di Urbino e per le opere di risanamento igienico e di interesse turistico (1985-1987)		24.000
D. L. 24 settembre 1985, n. 479 convertito nella legge 21 novembre 1985 n. 661 - Disposizioni urgenti per l'ente E.U.R.	5.000	

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1985.

(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 di impegno.



## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## LEGGI REDANTI ONERI DI BILANCIO PUBBLICATE NEL 1985

Estremi e denominazioni (a)	Onere indicato (in milioni)	
	Anno (b)	Complessivo (c)
D. L. 24 settembre 1985, n. 480 convertito nella legge 21 novembre 1985 n. 662 - Interventi urgenti in favore dei cittadini colpiti dalla catastrofe del 19 luglio 1985 in Val di Fiemme e per la difesa da fenomeni franosi di alcuni centri abitati (1985-1988)		77.000
Legge 26 settembre 1985, n. 482 - Modificazioni del trattamento tributario delle indennità di fine rapporto e dei capitali corrisposti in dipendenza di contratti di assicurazione sulla vita (1985-1989)		1.340.000
D. L. 19 ottobre 1985, n. 547 convertito nella legge 20 dicembre 1985 n. 749 - Autorizzazione all'IRI, ENI ed EFIM per l'emissione di prestiti obbligazionari con onere a carico dello Stato (1986-1988)		1.500.000
Legge 23 ottobre 1985, n. 595 - Norme per la programmazione sanitaria e per il piano sanitario triennale (1986-1988)		134.460.000
Legge 28 novembre 1985, n.710 - Interventi in favore della produzione industriale (1985-1994)		600.000
Legge 5 dicembre 1985, n. 726 - Norme in materia di trattamento economico del personale impiegato per le operazioni di smantamento delle acque del Mar Rosso e del canale di Suez (1984)	1.200	
Legge 23 dicembre 1985, n. 758 - Conferimento per meriti eccezionali all'ingegnere Luigi Stipa del grado di generale ispettore del genio aeronautico - ruolo ingegneri	20	
Legge 24 dicembre 1985, n. 776 - Nuove disposizioni sul Club alpino italiano	6.000	
Legge 24 dicembre 1985, n. 777 - Differimento del termine per l'emanazione dei testi unici previsti dall'articolo 17 della legge 9 ottobre 1971, n. 825 e successive modificazioni	350	
Legge 24 dicembre 1985, n.778 - Autorizzazione al Ministero del tesoro a rimborsare alla Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni somme concernenti il pagamento delle pensioni al personale degli uffici locali e delle agenzie (1985-1987)		561.170
Legge 24 dicembre 1985, n.779 - Norme sui miglioramenti economici al personale dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato		626.200

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1985.

(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 di impegno.

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## LEGGI RECANTI ONERI DI BILANCIO PUBBLICATE NEL 1985

Estremi e denominazioni (a)	Oneri indicati (in milioni)	
	Anno (b)	Complessivo (c)
Legge 23 dicembre 1985, n. 783 - Modifiche alla legge 28 aprile 1976, n. 192, recante norme sui corsi della scuola di guerra dell'Esercito (1986)	165	
Legge 24 dicembre 1985, n. 808 - Interventi per lo sviluppo e l'accrescimento di competitività delle industrie operanti nel settore aeronautico (1985-1987)		500.000
D.P.C.M. 5 settembre 1985 - Attribuzione alle province autonome di Trento e Bolzano di una quota variabile di tributi erariali per l'anno 1984	1.200.684	

(a) Fra parentesi, dopo la denominazione, la durata dell'onere e l'eventuale decorrenza diversa dal 1985.

(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 di impegno.

Elenco n. 2  
(in milioni)

Leggi intervenute nell'anno 1985 con copertura a carico dei fondi globali dello stesso anno finanziate con accantonamento destinati ad altre finalità

Legge 10 gennaio 1985, n.1

"Ulteriori modificazioni integrazioni e interpretazioni alla legge 5 agosto 1981, n. 416 relativa alla disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria"

Utilizzando parzialmente la voce:

"Modificazioni alle disposizioni sulla nomina del conciliatore e del vicepretore onorario"

"Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore"

19.000

Legge 6 febbraio 1985, n.14

"Proroga dei contributi a carico dello Stato in favore di associazioni per il sostegno della loro azione di promozione sociale"

Utilizzando parzialmente la voce:

"Nuove norme sull'organizzazione degli agenti di custodia"

8.000

"Indennità integrativa sulle pensioni dei residenti all'estero.

2.000

Legge 14 febbraio 1985, n.27

"Aumento del contributo annuo a favore del centro internazionale radio-medico"

Utilizzando parzialmente la voce: "Adeguamento delle normative del Provveditorato generale dello Stato"

200

D.L. 21 febbraio 1985, n.23 convertito nella legge 22 aprile 1985, n.143

"Disposizioni urgenti in materia di interventi nei settori dell'industria e della distribuzione commerciale"

330.000

Legge 2 marzo 1985, n.59

"Aumento del fondo di dotazione della SACE per l'anno 1984".

Utilizzando parzialmente la voce:

"Miglioramenti economici ai pubblici dipendenti"

100.000

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**Legge 19 marzo 1985, n.89**

"Finanziamento degli oneri per l'organizzazione della Conferenza internazionale sullo sviluppo tecnologico e l'occupazione che si svolgerà a Venezia nel mese di aprile 1985".

Utilizzando parzialmente la voce:

"Nuove norme per il Corpo agenti di custodia".

1.500

**Legge 19 marzo 1985 n.95**

"Autorizzazione di spesa per il finanziamento di lavori di sistemazione, ammodernamento e manutenzione delle strade ed autostrade statali"

220.000

**Legge 26 marzo 1985 n.116**

Assegnazione alle comunità europee di entrate supplementari al bilancio generale per l'anno 1984, sotto forma di anticipi rimborsabili.

Utilizzando parzialmente la voce:

"Proroga fiscalizzazione dei contributi di malattia"

216.000

**D.L. 3 aprile 1985 n.114 convertito nella legge 30 maggio 1985, n.211.**

Provvedimenti in favore delle popolazioni di Zafferano Etnea ed altre disposizioni in materia di calamità naturali.

Utilizzando parzialmente la voce:

"Fondo investimenti e occupazione"

30.000

**Legge 13 maggio 1985, n. 198**

"Interventi per danni causati dalle eccezionali calamità naturali ed avversità atmosferiche nei mesi di dicembre 1984 e gennaio 1985. Nuova disciplina per la riscossione agevolata dei contributi agricoli di cui alla legge 15 ottobre 1981, n. 590"

200.000

**D.L. 2 agosto 1985 n.393 convertito nella legge 1 ottobre 1985 n.484**

Proroga degli interventi in favore dei dipendenti di imprese di navigazione assoggettati ad amministrazione straordinaria.

Utilizzando parzialmente la voce:

"Provvedimenti per l'adeguamento ed il potenziamento delle strutture dell'amministrazione del tesoro"

4.500

## Legge 8 agosto 1985, n.440

Istituzione di un assegno vitalizio a favore di cittadini che abbiano illustrato la Patria e che versino in stato di particolare necessità.

Utilizzando parzialmente la voce:

"Provvedimenti per l'adeguamento ed il potenziamento delle strutture dell'amministrazione del tesoro"

500

## Legge 22 agosto 1985 n.444

Provvedimenti intesi al sostegno dell'occupazione mediante copertura dei posti disponibili nell'amministrazione statale, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti locali.

Utilizzando parzialmente la voce:

"Ristrutturazione del ministero dell'agricoltura e delle foreste"

6.000

## Legge 22 agosto 1985 n.462

Ulteriori provvedimenti per la tutela del carattere artistico e storico della città di Urbino e per le opere di risanamento igienico e di interesse turistico.

Utilizzando parzialmente la voce:

"Traforo del monte Croce Carnico"

7.000

## Legge 5 dicembre 1985 n.726

Norme in materia di trattamento economico del personale impiegato per le operazioni di sminamento delle acque del mar Rosso e del canale di Suez

Utilizzando parzialmente la voce:

"Proroga delle disposizioni concernenti assunzioni mediante convenzioni, di medici e veterinari civili presso le Forze armate"

1.200

## Legge 24 dicembre 1985 n.776

Nuove disposizioni sul Club Alpino Italiano

Utilizzando parzialmente per l'anno 1984 la voce:

"Indennità integrativa sulle pensioni dei residenti all'estero"

1.500

## Legge 24 dicembre 1985 n.777.

Differimento del termine per l'emanazione dei testi unici previsti dall'articolo 17 della legge 9 ottobre 1971 n.825, e successive modificazioni

Utilizzando parzialmente la voce :

"Ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria"

350

Elenco n. 3  
(in milioni)

Oneri del 1985 con copertura finanziaria riguardante  
totalmente o parzialmente l'esercizio 1984

Legge 27 febbraio 1985, n.51

"Disposizioni dirette a favorire il finanziamento e la  
ristrutturazione dell'azienda tabacchi italiani ATI  
S.p.a."

30.000

Legge 2 marzo 1985, n.59

"Aumento del fondo di dotazione della SACE per l'anno  
1984"

100.000

Legge 19 marzo 1985, n.89

"Finanziamento degli oneri per l'organizzazione della  
Conferenza internazionale sullo sviluppo tecnologico e  
l'occupazione che si svolgerà a Venezia nel mese di  
aprile 1985"

1.500

Legge 22 marzo 1985, n.111

"Provvidenze a favore dell'industria delle costruzioni  
e delle riparazioni navali"

20.000

Legge 8 agosto 1985, n.416

"Trattamento economico del personale preposto agli  
uffici marittimi minori"

50.000

Legge 5 dicembre 1985, n.726

"Norme in materia di trattamento economico del  
personale impiegato per le operazioni di sminamento  
delle acque del Mar Rosso e del Canale di Suez"

1.200

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Elenco n. 4  
(in milioni)

Leggi intervenute nell'anno 1985 con copertura a carico del capitolo 6805 ovvero della categoria VI (interessi) del bilancio triennale (quantificazione dell'onere solo per l'anno 1985)

- D. L. 11 gennaio 1985, n. 2 convertito nella legge 8 marzo 1985, n.72  
Adeguamento provvisorio del trattamento economico dei dirigenti delle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento economico, e del personale ad esso collegato nella legge  
38.500
- D. L. 25 gennaio 1985, n. 8 convertito nella legge 27 marzo 1985, n.103  
Ripiano dei disavanzi di amministrazione delle unità sanitarie locali al 31 dicembre 1983 e norme in materia di convenzioni sanitarie (1984-1987)  
600.000
- D. L. 7 febbraio 1985, n. 12 convertito nella legge 5 aprile 1985, n.118  
Misure finanziarie in favore delle aree ad alta tensione abitativa (1986-1987)  
100.000
- D. L. 1 marzo 1985, n.44 convertito nella legge 26 aprile 1985 n.155  
Proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali e degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno ed immediate misure in materia previdenziale  
400.000
- Legge 29 marzo 1985, n.113  
Aggiornamento della disciplina del collocamento al lavoro e del rapporto di lavoro dei centralinisti non vedenti (1985-1987)  
1.000
- Legge 4 aprile 1985, n. 117  
Norme per l'adeguamento degli oneri dei componenti gli uffici elettorali di sezione  
30.000

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

Legge 19 aprile 1985, n.150	Aumento dell'organico del personale della polizia di Stato (1985-1987)	20.000
Legge 26 aprile 1985, n. 162	Provvedimenti urgenti per la copertura delle vacanze esistenti nei ruoli organici del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie (1985-1987)	26.700
Legge 13 maggio 1985, n. 198	Interventi per i danni causati dalle eccezionali calamità naturali ed avversità atmosferiche nei mesi di dicembre 1984 e gennaio 1985. Nuova disciplina per la riscossione agevolata dei contributi agricoli di cui alla legge 15 ottobre 1981, n.590 (1985-1989)	200.000
Legge 15 giugno 1985, n. 282	Norme concernenti l'organico del personale di dattilografia del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali (1985-1987)	400
Legge 23 luglio 1985, n. 372	Rivalutazione dell'assegno personale e della dotazione del Presidente della Repubblica (1985-1987)	1.200
Legge 24 luglio 1985, n.410	Incremento degli organici degli ufficiali, dei sottufficiali e dei militari di truppa dell'Arma dei carabinieri (1985-1987)	10.000
Legge 30 luglio 1985, n. 445	Adeguamento delle dotazioni organiche di talune qualifiche del personale dell'Amministrazione civile dell'interno (1986-1987)	----
Legge 8 agosto 1985, n. 413	Aumento del contributo dello Stato a titolo di concorso nelle spese elettorali sostenute dai partiti politici (1985-1986)	32.000



## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

Legge 8 agosto 1985, n. 418		
Celebrazione del V centenario della scoperta dell'America (1985-1992)		40.000
Legge 8 agosto 1985, n. 439		
Modificazioni all'ordinamento dell'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE) (1985-1987)		500
Legge 22 agosto 1985, n. 451		
Sanatoria per i ritardati versamenti dei prelievi comunitari di corresponsabilità sul latte		1.000
Legge 24 dicembre 1985, n. 779		
Norme sui miglioramenti economici al personale dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato		334.300

PAGINA BIANCA