

2.

**DOCUMENTO CONCLUSIVO (APPROVATO DALLA V
COMMISSIONE PERMANENTE BILANCIO E PROGRAM-
MAZIONE - PARTECIPAZIONI STATALI)**

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

PREMESSA.....	pag.	105
I. I RISULTATI ACQUISITI	"	108
1. Profili generali.....	"	108
2. Temi dell'indagine.....	"	110
2.1. La decisione di programmazione finanziaria.....	"	110
2.2. La legge finanziaria.....	"	114
2.3. I provvedimenti di settore.....	"	116
2.4. Le garanzie per l'attuazione della manovra.....	"	117
II. LA NUOVA PROCEDURA DELLE DECISIONI.....	"	119
1. Profili generali.....	"	119
2. La nuova procedura a regime.....	"	121
2.1. Fasi e termini.....	"	121
2.2. La programmazione finanziaria.....	"	123
2.2.1. Profili generali.....	"	123
2.2.2. La decisione di programma- zione finanziaria.....	"	124
2.2.3. Il bilancio pluriennale pro- grammatico ed il riscontro di copertura.....	"	132
2.2.4. La Relazione previsionale e programmatica.....	"	133
2.3. La legge finanziaria e la legge di bilancio.....	"	134
2.4. I provvedimenti di settore.....	"	135
3. Applicazione transitoria.....	"	136

PAGINA BIANCA

PREMESSA

La Commissione bilancio della Camera ha avviato dal marzo 1985 l'esame in sede referente delle proposte di legge per la riforma della legge 468 del 1978, concludendo la discussione generale con la decisione di procedere sull'argomento ad una specifica indagine conoscitiva mirata a consentire ai soggetti istituzionalmente impegnati nelle procedure di bilancio di esprimere, unitamente alle proprie indicazioni, una valutazione tecnica delle ipotesi di riforma avanzate.

Lo svolgimento dell'indagine è stato ritardato prima della pausa estiva dei lavori parlamentari e poi dalla sessione di bilancio. Ma il periodo trascorso, nel quale si è svolto il più intenso dibattito politico e culturale sulla strumentazione di bilancio di questi ultimi anni, non è stato certo inutile. Al contrario il dibattito svoltosi ha approfondito ed esaltato tutta la preesistente problematica sull'attuazione della legge 468, determinando una sua nuova impostazione.

La complessa esperienza della sessione di bilancio 1985/86 ha infatti posto una esigenza immediata e più radicale di verifica degli istituti in essere e delle procedure parlamentari attraverso i quali essi si svolgono.

Di tale esigenza, raccogliendo gli echi di tutto il dibattito parlamentare, si sono resi interpreti i Presidenti delle due Camere, nella comune consapevolezza di dovere salvaguardare la tenuta e il buon

funzionamento delle procedure parlamentari rispetto all'eccessivo contenuto decisionale assunto dai provvedimenti di bilancio.

In particolare il Presidente della Camera, al termine dell'esame della legge finanziaria per il 1986, ha rivolto un richiamo ai seri problemi di funzionalità politica del Parlamento che si erano posti ed un appello, il cui primo destinatario era esplicitamente la Commissione bilancio della Camera, affinché si proseguisse il lavoro già avviato ponendo mano a quelle modifiche legislative e regolamentari che valessero ad evitare il riproporsi di quei problemi fin dalla prossima sessione di bilancio.

La Commissione bilancio ha assolto il mandato ricevuto completando il lavoro conoscitivo e di elaborazione in tempi utili per influenzare lo svolgimento della sessione di bilancio per il 1987.

Sono stati ascoltati i rappresentanti della Corte dei Conti e della Commissione tecnica della spesa pubblica, il ragioniere generale dello Stato e l'ispettore generale del bilancio, il direttore generale del Ministero del tesoro, il segretario generale per la programmazione economica ed altri funzionari del Ministero del bilancio, nonché i ministri del tesoro e del bilancio. Da essi sono stati inoltre trasmessi documenti scritti in risposta ai quesiti formulati nel corso delle audizioni. E' stata altresì acquisita l'opinione di due esperti designati rispettivamente tra i funzionari della Banca d'Italia e dell'ISCO.

Su questa base il Servizio studi della Camera ha curato la redazione del testo e l'elaborazione tecnica delle proposte.

Il presente documento, analogamente a quello approvato dal Comitato di studio istituito dal Presidente del Senato, avanza due proposte: la prima contiene una ipotesi di riforma della procedura di bilancio formulata sulla base di una elaborazione di indicazioni sufficientemente univoche da parte dei soggetti consultati, la seconda prevede la sperimentazione, in via di prassi, dei principali elementi di innovazione fin dalla sessione di bilancio per il 1987 attraverso una intesa da realizzarsi tra i Presidenti delle Camere ed il Governo.

Al fine di consentire una riforma legislativa più meditata e già collaudata, la Commissione bilancio affida al Presidente della Camera le conclusioni di questa prima fase della sua attività, affinché valuti l'eventualità di sperimentare già nell'anno in corso un nuovo modello di procedura per le decisioni di bilancio relativo al 1987.

Sulla base di questa esperienza, la Commissione riprenderà e concluderà il lavoro legislativo in materia.

I. I RISULTATI ACQUISITI

1. Profili generali

Con l'indagine conoscitiva, che rappresenta la fase culminante di un lungo e articolato lavoro di riflessione e di elaborazione portato avanti dalla Commissione bilancio della Camera, è stato acquisito e dibattuto un complesso di esperienze e valutazioni sull'applicazione della Legge n. 468 del 1978 e sulle linee per la sua riforma, tale da costituire un quadro completo dei problemi emersi e delle soluzioni ipotizzabili.

L'ampio ma serrato lavoro conoscitivo ha anche consentito di individuare un assunto comune all'insieme delle analisi prospettate, al quale è possibile rapportare le valutazioni e le proposte specifiche.

Esso si fonda sulla constatazione - contraddittoria soltanto in apparenza - che l'impostazione della legge n. 468 del 1978 è tuttora valida e tale da dover essere non rinnovata, ma sviluppata ulteriormente, anche attraverso la stessa revisione della legge.

Non si tratta infatti di ridisegnare integralmente il modello della riforma del 1978 ma soltanto di eliminarne alcune incongruenze che ne impediscono l'attuazione ottimale.

Il nucleo di questo modello consiste nella definizione di una sequenza delle scelte di finanza pubblica centrata su una decisione di programmazione finanziaria (con il bilancio pluriennale programmatico) e sulla sua attuazione attraverso la correzione degli andamenti tendenziali (con la legge finanziaria).

Attorno a tale nucleo si ordinano gli altri, pur rilevantissimi, elementi strutturali della "468", quali il bilancio di cassa e la uniformazione dei conti pubblici, che arricchiscono il processo decisionale con la rappresentazione dei tempi effettivi e della dimensione globale della gestione.

Viene così apprestata una attrezzatura istituzionale completa e (almeno in teoria) idonea per assicurare al Parlamento e al Governo il recupero del controllo della finanza pubblica. Quest'ultimo obiettivo richiede infatti un percorso e tappe obbligate attraverso: la fissazione di obiettivi di rientro di medio-lungo periodo; il loro perseguimento puntuale con

la modifica delle norme sostanziali di settore; l'aggiornamento costante sulla evoluzione dell'insieme dei conti pubblici.

Il problema non consiste, perciò, nella modifica di questo schema ma nella identificazione di come questi elementi debbano essere conformati e combinati tra loro per formare il sistema di migliore utilizzo delle loro potenzialità.

Sotto questo profilo il disegno delineato con la legge n. 468 del 1978 presenta le premesse per un difetto, poi riscontrato in concreto, identificabile nell'eccesso di concentrazione delle decisioni.

Ciò emerge per un duplice aspetto: la congiunzione nella stessa sessione autunnale delle scelte di programmazione finanziaria (bilancio pluriennale) con quelle di attuazione (legge finanziaria e di bilancio) e la impostazione data al principale strumento di tali scelte di attuazione, cioè alla legge finanziaria.

Se infatti le opzioni di programmazione finanziaria non costituiscono un semplice presupposto conoscitivo del processo decisionale ma la sua prima fase, ne consegue che esse devono essere analizzate e dibattute preliminarmente e in modo specifico, cioè non intrecciato con la discussione sulle scelte puntuali di cui sono premessa.

Queste, a loro volta, debbono essere coordinate con le normative di settore in cui si inseriscono, sia che vi apportino modifiche semplici sia, e soprattutto, che vi incidano in modo profondo. A questo fine tali scelte devono essere disposte con provvedimenti specifici, da discutere nel quadro specializzato della normativa su cui hanno effetto.

Nel sistema della "468", invece, la decisione di programmazione finanziaria è prevista come contestuale a quella di realizzazione degli obiettivi, e questa, a sua volta, è addensata nell'unico strumento della legge finanziaria, a cui l'art. 11 conferisce potenzialità di intervento in tutti i settori. Ciò rischia, in definitiva, di intessere i diversi livelli delle opzioni in una trama di cui si può perdere l'ordine e il disegno.

Nell'esperienza di questi anni l'utilizzo della legge finanziaria è stato il punto di emersione e sintesi di questi problemi. Su di essa infatti si è realizzato un sovraccarico di interventi, strutturali e congiunturali, quantitativi e norma-

tivi; non di rado lontani dalla manovra di bilancio, i cui obiettivi hanno talvolta perso centralità nel corso dei dibattiti.

La via da percorrere è allora quella, inversa, della deconcentrazione delle decisioni anticipando l'intervento sugli indirizzi di programmazione finanziaria ed inalveando quelli di realizzazione degli obiettivi lungo due canali: una legge finanziaria limitata alle modulazioni puramente quantitative e provvedimenti di settore per le modifiche legislative necessarie.

In una parola si tratta di scindere ciò che nella "468" appare inopportuno legato mantenendo però, sia pur ridefiniti, gli strumenti che essa ha introdotto e, soprattutto, la loro connessione sostanziale, nel quadro di una decisione complessiva di finanza pubblica che deve restare unitaria.

2. I temi dell'indagine

In questa prospettiva le esperienze e le opinioni acquisite e dibattute con le audizioni possono essere sintetizzate con riguardo ai seguenti temi: la decisione sugli indirizzi di programmazione finanziaria; la legge finanziaria; gli interventi di settore; i meccanismi di garanzia dell'attuazione della manovra.

2.1. La decisione di programmazione finanziaria

Questo tema è stato trattato nella prospettiva del bilancio pluriennale programmatico già previsto dalla legge 468 del 1978 da parte del Ministero del bilancio, della Commissione tecnica per la spesa pubblica e della Corte dei conti.

Il Ministro del tesoro ha invece posto l'accento sulla opportunità di un nuovo strumento definito come "legge di programmazione finanziaria".

Da parte del Ministero del bilancio è stata ribadita la giustezza del disegno della "468", soprattutto per la connessione che esso implica tra la programmazione economica generale e quella di bilancio, evitando così che l'intera manovra si riduca ad un intervento puramente finanziario.

La sequenza ottimale, da attivare nello stesso anno, deve dunque muovere dalla elaborazione di un Piano a medio ter-

mine per il quinquennio successivo, da presentare alle Camere entro il mese di aprile, come base per il bilancio pluriennale programmatico per lo stesso periodo, da presentare entro il mese di giugno affinché le Camere possano approvarlo entro quello successivo. Essa prosegue poi attraverso l'esame dei provvedimenti legislativi di settore necessari per l'attuazione delle azioni programmatiche e delle leggi finanziaria e di bilancio, corredate dalla Relazione previsionale e programmatica, secondo le procedure già previste dalla "468".

In questa ottica la assenza del piano a medio termine e del bilancio pluriennale programmatico costituisce il difetto profondo che ha impedito la piena e migliore operatività del sistema della "468".

Da parte della Commissione tecnica per la spesa pubblica è stata sottolineata la necessità che la decisione sulle grandezze finanziarie a livello aggregato sia adottata anticipatamente, al fine di consentire l'assunzione in tempo sufficiente delle decisioni di dettaglio.

In particolare è stato proposto che il bilancio pluriennale programmatico venga deliberato nella sessione autunnale dell'anno precedente a quello in cui si approva il bilancio per l'esercizio successivo, di cui deve costituire parametro.

Così nel settembre 1986 il Governo presenterà al Parlamento il bilancio annuale per il 1987 e quello pluriennale per gli anni 1987, 1988 e 1989. Entrando a regime i vincoli del bilancio pluriennale 1988 serviranno al Governo per avviare nel 1987 il processo di formazione di quel bilancio.

Tra l'approvazione del bilancio triennale, che espone grandezze aggregate anche a livello di fondi speciali, e quella del bilancio annuale riferito al secondo esercizio in esso contemplato deve svolgersi, da parte del Governo, un'attività politica di specificazione delle finalità dei fondi speciali, da tradurre nella loro normale articolazione di dettaglio in sede di legge di bilancio con riferimento al secondo e terzo anno (1988 e 1989 nell'esempio).

La decisione parlamentare rilevante sarà quella sul bilancio pluriennale programmatico e sui relativi fondi speciali, articolati in quote positive e negative nel senso che l'approvazione di provvedimenti di contenimento (quote negative) è condizione per la deliberazione di quelli di spesa (quote positive).

Il processo successivo, di specificazione delle finalità di dettaglio, dovrebbe essere sostanzialmente proprio del Governo.

Quanto alla costruzione del bilancio pluriennale programmatico è stato precisato che esso non dovrebbe essere redatto per singole voci funzionali né per programmi e progetti ma consistere, sostanzialmente, in un bilancio a legislazione vigente, "con l'integrazione di entrate aggiuntive che possono essere dovute a nuove norme, ad incrementi di imposte o a nuove imposte, e con la previsione della spesa aggiuntiva coerente con la maggior quantità di risorse che sono ricavabili dalle maggiori entrate".

La Commissione tecnica ha fatto pervenire, successivamente all'audizione, una memoria scritta in cui il disegno sinora sintetizzato è ulteriormente articolato e in parte modificato. Il testo di questa memoria è riportato tra gli allegati, essendosene comunque tenuto conto, come di ogni altro documento acquisito durante l'indagine, per la stesura della seconda parte di questa relazione.

Anche da parte della Corte dei conti è stato concordato sull'opportunità di arretrare la fase delle decisioni-obiettivo rispetto a quella di attuazione, riconducendola nel quadro della sessione estiva.

Quanto al contenuto della decisione di programmazione finanziaria la Corte non giudica necessario individuare nuovi documenti rispetto a quelli previsti dalla legge n.468/1978, quanto rivedere alcuni punti di questa in ordine al bilancio pluriennale programmatico, che deve restare lo strumento della programmazione finanziaria.

Per la Corte i momenti caratterizzanti di questo bilancio sono: la costituzione di un raccordo tra sistema delle previsioni macroeconomiche ed evoluzione delle grandezze essenziali della finanza pubblica; la utilizzazione del quadro così delineato come riferimento per la determinazione dei limiti entro i quali si colloca la manovra di bilancio nel breve periodo (e, quindi, la predeterminazione sia pure non definitiva dei saldi da assumere a base della decisione annuale di bilancio); la utilizzazione del quadro di riferimento come parametro per la costruzione delle clausole di copertura delle leggi pluriennali di spesa.

In particolare all'interno del bilancio pluriennale programmatico può trovare collocazione la proiezione pluriennale dei fondi globali, sino ad oggi inserita nella legge finanziaria in assenza del documento programmatico.

Da parte del Ministro del tesoro si è prospettata l'opportunità di ricorrere ad una "legge di programmazione finanziaria" che fissi gli obiettivi di finanza pubblica per il triennio.

Contenuto tipico della legge, redatta se possibile in un unico articolo, non sarebbe la predeterminazione di tutti gli obiettivi, ma di alcuni vincoli fondamentali in termini di incremento dei principali aggregati (entrate tributarie ed extratributarie, spese correnti e di conto capitale e, tra queste, di quelle per il personale, per trasferimenti e così via), così da stabilire le regole esterne per le scelte successive con riguardo al bilancio dello Stato ed a quello degli enti del settore pubblico.

La base di commisurazione dei tassi di incremento dovrebbe essere fornita dai dati del bilancio di assestamento.

Il bilancio pluriennale programmatico potrebbe essere connesso con la prospettata legge di programmazione finanziaria e costruito su una proiezione pluriennale per soli aggregati economici in termini di competenza e corredata dei saldi differenziali.

Il Ministro del tesoro ha anche precisato che "la decisione sul disavanzo nei termini in cui oggi si evidenzia nell'articolo 1 della legge finanziaria non può risultare esPLICITATA nella legge di programmazione finanziaria, per carenza di alcuni elementi che sono propri delle previsioni del fabbisogno del settore pubblico" e ciò in connessione, in particolare, all'onere per interessi "non determinabile se non quando saranno compiute le correlative valutazioni di cassa che, a loro volta, consolidate con la previsione della gestione di tesoreria, porteranno alla stima del fabbisogno annuo".

Quanto al periodo dell'anno per l'adozione della decisione di programmazione finanziaria, salvo quanto già si è riferito sulla posizione della Commissione tecnica per la spesa pubblica, indicazioni esplicite sono state fatte dal Ministro del tesoro e dalla Corte dei conti.

Il primo ha sottolineato l'opportunità di presentare il ddl di programmazione finanziaria entro giugno, così da potersi basare, insieme, sui risultati del rendiconto per l'esercizio precedente e su quelli dei primi cinque mesi di gestione per quello in corso e di poter disporre di proiezioni attendibili per l'esercizio successivo.

Alla proposta di anticipare ulteriormente la sessione di programmazione rispetto a quella estiva, per non sovraccaricare quest'ultima, è stata anche obiettata, da parte dello stesso Ministro, la impossibilità tecnica di accelerare l'attuale procedura di definizione del consuntivo.

A favore della stessa data si è espressa sostanzialmente la Corte dei conti che ha altresì puntualizzato la impossibilità di abbreviare i termini delle procedure di parificazione del consuntivo, salva l'anticipazione della presentazione del Rendiconto da parte del Tesoro.

Con riguardo al tipo di strumento giuridico con cui deliberare la decisione di programmazione finanziaria, da parte del Ministro del tesoro è stata indicata una preferenza per la legge, per evitare che le regole esterne di crescita dei diversi settori dell'entrata e della spesa possano essere disattese in sede di concreta traduzione delle scelte con riguardo, in particolare, al comparto degli enti decentrati di spesa.

L'alternativa, prospettata più volte nel corso del dibattito e su cui si è manifestato, peraltro, il maggiore consenso, è quella di ricorrere ad un atto parlamentare di indirizzo.

2.2. La legge finanziaria

Sulla opportunità di mantenere la legge finanziaria vi è stato un giudizio convergente da parte dei soggetti ascoltati e della stessa Commissione, pur nella (altrettanto consentita) necessità di limitarne il contenuto in modo rigoroso, rivedendo il dettato dell'art. 11 della legge n. 468 del 1978.

L'alternativa di far rifluire le decisioni della legge finanziaria in quella di bilancio non è stata di conseguenza accolta.

Infatti, quand'anche ciò fosse possibile in base alla restrizione dei contenuti della legge finanziaria e ad una in-

interpretazione estensiva del 3° comma dell'art. 81, resta l'inopportunità di confondere nella sola legge di bilancio l'area della manovra con quella della gestione.

Si ricadrebbe in quel vizio di intersecazione di livelli decisionali distinti, che oggi si vuole invece sanare, impedendo al Governo e al Parlamento l'assunzione di responsabilità su determinazioni cruciali, come quelle sui saldi, sulla modulazione quantitativa di flussi finanziari, sull'articolazione dei fondi speciali.

Non si tratta perciò di eliminare uno strumento senza il quale parte essenziale della manovra rischierebbe di divenire poco riconoscibile e di sfuggire al dibattito ed alla verifica, quanto di delimitarne i confini sulla base dell'esperienza di questi anni.

Ciò significa riservare alla legge finanziaria gli interventi a contenuto direttamente ed esclusivamente finanziario assegnando a provvedimenti di settore quelli in cui la modifica normativa precede e condiziona l'effetto finanziario.

Alla stregua di questa ripartizione di competenze sono stati indicati come parametri (in linea di massima) corretti, del nuovo contenuto della legge finanziaria, quelli proposti con il progetto di legge di cui all'Atto Camera n. 347.

La Corte dei conti ha peraltro richiamato l'attenzione sui limiti di "non resistenza istituzionale di qualunque pre-determinazione dei contenuti della legge finanziaria affidata a legge ordinaria" prospettando al dibattito un possibile intervento di revisione costituzionale per l'integrazione del 3° comma dell'art. 81, con riguardo ai vincoli del limite del ricorso al mercato e del "non peggioramento" del saldo del risparmio pubblico.

Anche in assenza di una normativa costituzionale è possibile individuare però, ad opinione della Corte, alcuni limiti di rilievo costituzionale attivabili in sede di iter parlamentare, giurisdizionale e di controllo quali: la portata esclusivamente annuale dei maggiori oneri recati dalla legge finanziaria; la necessità dell'osservanza del vincolo del "non peggioramento" del risparmio pubblico; la immodificabilità in corso di esercizio del limite del ricorso al mercato.

Il rispetto di tali limiti è garanzia che con la legge finanziaria non si aggiri il sistema normativo posto dai commi 3° e 4° dell'art. 81.

2.3. I provvedimenti di settore

L'esperienza di questi anni, e in particolare quella della legge finanziaria, ha confermato che la disciplina dei flussi della finanza pubblica non può prescindere da interventi incisivi sulle normative sottostanti, e ciò sia in sede congiunturale che di medio periodo.

Il riequilibrio della finanza pubblica non è infatti ottenibile con la sola decisione di bilancio, il cui intervento è strutturalmente limitato a modulazioni quantitative, inevitabilmente insufficienti per la correzione di un disavanzo strutturale.

Accanto alle due deliberazioni, sugli indirizzi di programmazione finanziaria e sul bilancio annuale, la procedura delle scelte di finanza pubblica che si va delineando deve quindi articolarsi su un terzo polo decisionale costituito dai provvedimenti di modifica delle norme che determinano i flussi finanziari. Questi saranno finalizzati agli obiettivi della programmazione finanziaria poliennale ed incideranno con profondità crescente sulla legislazione vigente, a seconda che si raccordino ad obiettivi di riequilibrio congiunturale (sul modello prevalente delle correzioni normative sinora recate dalle leggi finanziarie), di razionalizzazione, ovvero di ristrutturazione. L'effetto atteso sarà anch'esso misurato sugli obiettivi poliennali e potrà essere perciò di contenimento degli andamenti tendenziali ovvero di espansione degli interventi (ad esempio per la spesa di investimento) sulla base della loro ridefinizione normativa.

Nell'orizzonte poliennale si avranno quindi provvedimenti da deliberare entro il termine dell'esercizio in corso, o al massimo durante la prima parte del successivo, e altri che dovranno entrare in vigore negli anni seguenti in connessione con gli obiettivi che vi sono correlati.

I contenuti e gli effetti di tali provvedimenti saranno delineati, almeno nelle linee di massima, ma con sufficiente precisione, in sede di decisione di programmazione finanziaria, cosicché questa sia corredata dal quadro delle connessioni tra gli obiettivi e gli strumenti per conseguirli.

Quest'ultimo punto è emerso con rilievo centrale nel corso dell'indagine, risultando necessario che il voto parla-

mentare sul programma di finanza pubblica non rimanga astratto, cioè rivolto ad aggregati-obiettivo di mero annuncio, ma determini un impegno ineludibile al loro raggiungimento, garantito dalla esplicitazione dei relativi interventi strumentali.

Altrettanto essenziale è risultato che i provvedimenti vengano presentati alle Camere per quanto possibile prima e, comunque, non oltre la trasmissione dei ddl finanziaria e di bilancio, sia che essi debbano entrare in vigore con l'esercizio successivo, sia che il loro effetto sia programmato per gli anni seguenti.

In sede di interventi di settore si potrebbe anche procedere alla delegificazione di tutta un'area di manovra congiunturale, tipica della decisione annuale di bilancio (tariffe, contributi e così via) che, pur riguardando discipline di livello prevalentemente amministrativo, impegna ogni anno la potestà normativa del Parlamento.

Questa ipotesi comporta, peraltro, secondo l'opinione espressa su di essa da parte del Ministero del tesoro e della Corte dei conti, un regolamento di confini tra Parlamento e Governo non facile per le sue implicazioni di tipo politico-istituzionale.

2.4. Le garanzie per l'attuazione della manovra

La sequenza decisionale che si delinea attraverso le fasi della programmazione finanziaria, della manovra annuale di bilancio e degli interventi di settore è indubbiamente complessa.

Sono quindi indispensabili meccanismi di garanzia operanti sul duplice fronte dei tempi e della coerenza delle decisioni.

Per il primo profilo è stata rilevata concordemente la necessità di estendere a tutte le fasi deliberative indicate più sopra la logica dei procedimenti parlamentari speciali, volti a garantire la deliberazione in tempi certi.

Ferma la disciplina delle sessioni di bilancio (estiva ed autunnale) questo vale, perciò, per l'iter di esame del documento di programmazione finanziaria e per quello sui provve-

dimenti di settore che, all'atto della decisione di programmazione finanziaria, siano stati individuati come direttamente connessi alla manovra annuale di bilancio.

Sul piano sostanziale il dispositivo di garanzia è stato, altrettanto concordemente, identificato nel raccordo tra poste negative e positive dei fondi speciali.

In concreto il varo di provvedimenti di spesa di parte corrente, prenotati nel fondo speciale "positivo", verrebbe condizionato all'approvazione dei provvedimenti di settore di contenimento della spesa, preordinati nel fondo speciale "negativo".

La contrapposizione dei due fondi dovrebbe essere esposta a livello aggregato nel documento sulla programmazione finanziaria e specificata negli addendi in sede di legge finanziaria.

I due meccanismi di garanzia, procedurale e sostanziale, si intrecciano infine rafforzandosi: è infatti evidente che tra i provvedimenti ai quali applicare la procedura d'urgenza dovrebbero rientrare anche i provvedimenti di settore il cui effetto di contenimento misura l'entità del fondo negativo.

Al riguardo è stata puntualizzata dal Ministro del tesoro una esigenza relativa alla imputazione della copertura dei provvedimenti di spesa preordinati nel fondo speciale "positivo".

Fermo restando il presupposto del condizionamento dell'approvazione dei provvedimenti "negativi" rispetto a quelli "positivi", il Ministro del tesoro sottolinea come la copertura formale dei maggiori oneri dei secondi non dovrebbe essere reperita con i minori oneri recati dai primi ma, sempre e comunque, a carico del fondo speciale "positivo", come si è fatto sinora.

In caso contrario si avrebbero difficoltà contabili, derivanti dalla necessità di precisare tutti i capitoli incisi delle economie disposte con il provvedimento "negativo", ovvero la stessa impossibilità di procedere alla copertura, nel caso in cui lo spazio finanziario venga reperito a carico di un ente esterno allo Stato, senza riflessi cioè sul bilancio statale, su cui pure incide la maggiore spesa che viene deliberata.

In questo quadro si conferma essenziale, infine, la specificazione precisa, motivata e attendibile degli effetti finanziari dei provvedimenti.

Questi infatti sono stretti in un sistema di connessioni e condizionamenti coeso al perseguimento degli obiettivi del piano poliennale di finanza pubblica: l'incertezza o la genericità sul loro impatto può vanificare l'intero sistema.

II. LA NUOVA PROCEDURA DELLE DECISIONI

1. Profili generali

La Commissione, sulla base dei risultati dell'indagine, di quanto ulteriormente acquisito e dei contributi specifici recati dai propri componenti nel relativo dibattito, oltre che in occasioni precedenti, giudica opportuna una nuova sistemazione del processo decisionale di finanza pubblica.

In concreto si prefigura: una decisione sugli indirizzi di programmazione pluriennale da adottare sulla base di un documento governativo presentato entro giugno e deliberato entro luglio; la decisione autunnale di bilancio, composta dalla legge finanziaria, a contenuto delimitato, e dalla legge di bilancio; la deliberazione di provvedimenti di settore prefigurati con la decisione di programmazione e presentati al più tardi assieme a quelli di bilancio. A garanzia della realizzazione coerente del processo saranno adottati i meccanismi di operatività procedurale e di coordinamento sostanziale già specificati.

La linea di riforma che si propone prescinde in questa fase da ipotesi di riforma costituzionale.

Dall'affidamento a questo modello non ci si attende, peraltro, di per sé la soluzione dei problemi strutturali della finanza pubblica poiché esso tende soltanto a preconstituire un contesto istituzionale che ne agevoli l'esame.

Le scelte di redistribuzione e allocazione delle risorse che costituiscono il cuore dei processi di bilancio accumulano, infatti, il tasso forse massimo di conflittualità politica in ogni ordinamento.

Né i processi istituzionali, per quanto astrattamente razionali e coerenti, possono valere ad attenuare questa conflittualità e la conseguente, estrema difficoltà delle scelte, tanto più se queste devono esercitarsi verso la distribuzione del contenimento delle risorse e non della loro crescita.

Ciò che ci si attende è soltanto che il processo politico possa svolgersi secondo procedure che non moltiplichino, a loro volta, tale conflittualità per il puro disordine da esse indotto ma, al contrario, rendano chiare le opzioni in gioco, distribuiscano i diversi livelli decisionali, costringano ad esplicitare gli effetti delle scelte ed il loro impatto sul quadro di riferimento complessivo, raccordino i provvedimenti della manovra in un quadro organico.

Alcune esperienze straniere studiate dalla Commissione, con soggiorni nel Regno Unito ed in Germania federale, nonché quella degli Stati Uniti d'America, dimostrano la complessità dell'intreccio politico-istituzionale di cui ora si è detto e la ovvia prevalenza dell'istanza politica quando si giunge al confronto con i problemi strutturali.

Di particolare interesse risulta, in questo momento, proprio l'esperienza statunitense, poiché in quel paese è stata sperimentata per un decennio una riforma (introdotta nel 1974) non dissimile da quella che qui si propone, in quanto centrata sulla separazione tra la decisione previa sulle grandezze macro-finanziarie e la loro attuazione con interventi di settore.

Sottoposta con gli anni '80 alle tensioni di un deficit crescente questa nuova, e complessa, procedura ha funzionato in modo meno ordinato di come stabilito nel disegno normativo ed ha dovuto essere revisionata in alcuni punti fondamentali, sinché vi si è sovrapposta una disciplina basata su tagli automatici progressivi di bilancio da molti giudicata eccessivamente rigida: tale nuova disciplina è attualmente all'esame della Corte Suprema.

Non di meno, come in Italia si muove dalla "468" e non se ne prospetta la cancellazione a favore della situazione precedente, anche negli Stati Uniti l'opinione maggioritaria è di rifiuto del disordine procedurale anteriore alla legge del 1974, nella consapevolezza che la chiarezza e la razionalità delle regole del gioco costituiscono, anche per il processo di bilancio, la principale condizione permissiva di funzionalità.

La nuova procedura delle decisioni sarà ora esposta in modo più articolato quale applicabile a regime e come sperimentabile, sin dal 1986, in modo parziale ed in via transitoria, per la decisione sul bilancio annuale e pluriennale per gli esercizi successivi.

Il modello che si propone appare sufficientemente omogeneo e di rapida attuabilità. Esso certo non risolve alcuni temi posti dalla L. 468 e tuttora disattesi che necessitano ancora di approfondimenti. Ci si riferisce alla questione della riforma della struttura del bilancio e della sua articolazione per programmi e progetti, o a quella dell'inserimento di strumenti procedurali di verifica della produttività della spesa.

Un altro tema da affrontare e che non appare più rinviabile è quello dei rapporti fra programmazione economica e programmazione finanziaria: è evidente che la sua soluzione postula la necessità del coordinamento di compiti fra i Ministeri interessati e una rimeditazione delle funzioni del Ministero del bilancio.

2. La nuova procedura a regime

2.1. Fasi e termini

- Nei primi cinque mesi di ciascun anno il Governo elabora il quadro degli obiettivi di finanza pubblica per il quinquennio che inizia con il successivo 1° gennaio e individua tutti gli strumenti necessari, distinguendo nettamente gli obiettivi da perseguire attraverso strumenti di bilancio da quelli da realizzare con legislazione ordinaria. Questa procedura rappresenterebbe uno sviluppo rilevante dell'attività attualmente svolta a partire dalla circolare di marzo della RGS, nel senso che la concertazione non si limiterebbe alla formazione degli stati di previsione, ma riguarderebbe tutto il piano degli obiettivi del quinquennio e la sua strumentazione. Essa pertanto deve coinvolgere a pieno tutte le Amministrazioni dello Stato e tutti i restanti enti del settore pubblico allargato.

- Il documento sugli obiettivi viene presentato dal Governo alle Camere entro il 15 giugno di ogni anno insieme con la Relazione previsionale e programmatica. Alla medesima data, secondo la già prevista periodicità, vengono presentati i disegni di legge di assestamento e di approvazione del rendiconto.

Il Parlamento entro il 30 luglio approva, o modifica, il documento con atti di indirizzo, di contenuto identico deliberati separatamente da ciascuna Camera.

L'esame dei disegni di legge di assestamento e di approvazione del rendiconto sarà svolto da ciascuna Camera mentre l'altra è impegnata nella discussione del documento programmatico.

- Il Governo presenta entro il 15 settembre:

- il disegno di legge finanziaria contenente all'art. 1, oltre ai saldi di competenza, l'esplicitazione di tutti gli obiettivi quantitativi per ciascun settore perseguiti mediante il disegno di legge stesso. Mediante tabelle dovrebbero altresì essere resi espliciti gli effetti finanziari previsti a seguito delle norme contenute negli articoli successivi, che dovrebbero essere esclusivamente di regolazione di flussi finanziari;
- il disegno di legge di bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente;
- i disegni di legge di settore, sia con effetto di medio periodo sia quelli necessari per l'attuazione della manovra di contenimento e specificati nei fondi speciali del disegno di legge finanziaria in relazione all'attuazione delle connesse poste negative; ciò sempre che tali disegni di legge non siano già stati presentati, com'è auspicabile almeno per i più rilevanti, nel periodo successivo all'approvazione del documento programmatico. Questi disegni di legge dovrebbero essere deliberati secondo la graduazione temporale degli obiettivi ad essi collegati prevista dal piano quinquennale, iniziando da quelli il cui effetto finanziario è atteso sin dall'esercizio successivo che dovranno essere approvati entro la sessione autunnale di bilancio o, al massimo, nella prima parte di tale esercizio.

All'approvazione delle leggi corrisponderà lo sblocco di quote del fondo speciale di parte corrente collegate alla manovra di contenimento della spesa.

Corollario di questo disegno è la definizione di una più stringente capacità di controllo delle Commissioni bilancio sui profili finanziari di tutti i provvedimenti legislativi. I meccanismi procedurali di garanzia della efficacia di tale intervento sono da tempo allo studio della Giunta per il Regola-

mento che è pervenuta ad un livello maturo di riflessione e sta predisponendo in materia le necessarie innovazioni regolamentari.

2.2. La programmazione finanziaria

2.2.1. Profili generali

La decisione di programmazione finanziaria costituisce il centro del nuovo processo decisionale sulla finanza pubblica articolato nelle due fasi della definizione degli obiettivi macrofinanziari di breve e medio periodo e della loro successiva attuazione attraverso le scelte di settore.

In questo quadro le decisioni assunte nella prima fase rivestono evidentemente un rilievo cruciale, poiché indirizzano e condizionano quelle posteriori impegnando il Governo e responsabilizzando il Parlamento al conseguimento degli obiettivi programmatici che hanno concordato.

L'impulso che viene nuovamente dato al metodo della programmazione finanziaria si profila, perciò, come uno dei tratti più significativi del nuovo disegno procedurale ed implica un giudizio di validità sulla costruzione della "468" il cui baricentro è dato, non a caso, dal bilancio pluriennale programmatico, a sua volta da correlare al quadro delle prospettive e degli interventi macroeconomici contenuti in un Piano a medio termine.

Su questa base la definizione del modello della decisione di programmazione finanziaria, da adottare nella sessione estiva, emerge come pregiudiziale per la precisazione concreta del nuovo processo decisionale e per la verifica della sua praticabilità.

Il rilancio della programmazione finanziaria si basa peraltro sulla consapevolezza delle molteplici implicazioni, teoriche ed applicative, di questo metodo delle scelte pubbliche, alla luce delle numerose esperienze straniere e del diffuso dibattito in materia all'estero e in Italia che offrono un vasto panorama di valutazioni, insieme con la verifica di diversi approcci operativi.

La conclusione che è possibile trarre dall'insieme delle analisi e delle esperienze è però positiva. I vantaggi della programmazione finanziaria derivano infatti, anzitutto, dallo stesso metodo che con essa si afferma.

Non si tratta in vero di preordinare in modo rigido il futuro o di prevedere con assoluta certezza l'andamento di variabili, soprattutto macroeconomiche, numerose e non di rado incontrollabili quanto, in primo luogo, di instaurare una procedura di sistematica delle decisioni e degli interventi.

Si tratta cioè di sostituire alla stratificazione incontrollata delle scelte, decisioni orientate consapevolmente verso un sistema coordinato di fini, ciò che può essere utilmente fatto soltanto se essi sono scaglionati su un periodo poliennale.

Tutto ciò innesca un processo di analisi e dibattito sugli obiettivi, di raccordo tra essi e gli strumenti, di verifica dell'attuazione e motivazione degli scostamenti, che non soltanto è positivo di per sé, ma è tale da indurre una sicura crescita del controllo della finanza pubblica.

L'avvio di una seria sperimentazione della programmazione finanziaria in Italia deve quindi muovere dalla consapevolezza della sua complessità, non traendone però motivi per eludere un metodo già voluto dalla "468", ma per attrezzare strutture adeguate e definire comportamenti coerenti per la sua attuazione.

E' quindi necessario dotare l'Esecutivo di strumenti idonei, completare e affinare le procedure informative sulla gestione, disciplinare, infine, l'attività dei centri di spesa così da passare attraverso la programmazione settoriale, territoriale ed annuale che rappresentano livelli di grado inferiore rispetto a quella generale, ma che sono tali da condizionare estremamente il risultato della programmazione generale.

Parallelamente occorre rafforzare le strutture di supporto di cui si avvalgono le Commissioni bilancio dando corso a decisioni già adottate almeno alla Camera dei deputati (rafforzamento del Servizio Studi e della Segreteria della Commissione, Ufficio di bilancio).

In questa prospettiva è comunque utile definire sin da ora gli obiettivi ottimali del processo di programmazione finanziaria, cosicché la sua sperimentazione, anche se graduale, sia ispirata ad una logica evolutiva e di progressivo perfezionamento.

2.2.2. La decisione di programmazione finanziaria

Per la individuazione del modello di una tale decisione

sono preliminari le scelte sull'aggregato dell'area pubblica da considerare e sul periodo poliennale di riferimento.

Su questa base lo schema completo deve poi contenere: la esplicitazione degli andamenti e degli obiettivi macroeconomici sottesi a quelli di finanza pubblica; la illustrazione delle ipotesi sui fattori economici e reali più direttamente incidenti sulle entrate e le spese; la esposizione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica, della loro correzione in base agli obiettivi programmatici, degli strumenti con cui questi devono essere conseguiti e delle relative fasi.

Quanto al primo punto i possibili aggregati di riferimento sono tre: il bilancio dello Stato (in termini di competenza e di cassa); il settore statale ed il settore pubblico allargato i cui conti, com'è noto, sono soltanto di cassa.

Al riguardo l'obiettivo ottimale consiste nell'assunzione del conto consolidato del settore pubblico allargato, che è il più ampio e l'unico in grado di rappresentare la spesa finale dell'operatore pubblico.

Il conto del settore statale, infatti, fornisce informazioni abbastanza complete sulle entrate (oltre il 96% di esse proviene da operatori esterni al settore pubblico rappresentando circa il 70% degli incassi del settore pubblico allargato) mentre è assai parziale sulla destinazione finale delle spese (le spese dirette degli enti appartenenti al settore rappresentano solo il 40% della spesa totale ed il 60% circa con gli interessi, raggiungendo nel complesso il 45% dei pagamenti del settore pubblico allargato).

Queste osservazioni valgono a maggior ragione per il bilancio del solo Stato i cui saldi di cassa presentano, com'è noto, andamenti molto differenziati rispetto a quelli delle operazioni dello stesso settore statale.

D'altro lato il bilancio dello Stato, anche se non costituisce la sola componente dei settori più ampi in cui si forma il debito pubblico, ne è sicuramente la principale. Non è ipotizzabile di conseguenza una programmazione finanziaria i cui obiettivi non vengano fissati anzitutto in termini di bilancio dello Stato.

Su questa base l'elaborazione più compiuta dovrebbe basarsi sulla determinazione degli obiettivi per il settore pubblico allargato e a questi correlare, con un procedimento di

"deconsolidamento" del settore, i sottostanti e coerenti obiettivi in termini di settore statale e di bilancio dello Stato (in cassa e in competenza), da esporre distintamente.

Con riguardo a questi processi di conversione degli obiettivi attraverso i tre aggregati viene rappresentata (soprattutto da parte della Ragioneria generale dello Stato) l'obiezione tecnica sulla imprevedibilità dei comportamenti legislativi ed amministrativi condizionanti i flussi di cassa, soprattutto se esterni al bilancio dello Stato.

Queste difficoltà sono reali ma appaiono superabili attraverso normative più adeguate e comportamenti amministrativi maggiormente orientati al controllo della gestione. D'altra parte le soluzioni e le procedure indicate nel presente documento vanno realizzate secondo la necessaria gradualità, nei tempi che potranno essere adeguatamente definiti.

Sarà perciò necessario collegare più strettamente l'assunzione di impegni alle effettive capacità di spesa degli enti, onde controllare la formazione di residui, e porre regole più stringenti per quanto riguarda la conservazione dei residui stessi. A queste regole sulla gestione di competenza dovrebbero accompagnarsi anche norme più penetranti relative ai rapporti finanziari con l'esterno, così come già avvenuto con l'istituzione della Tesoreria unica, che, dopo il primo anno di attuazione dovrebbe limitare il formarsi di ingenti depositi degli enti pubblici presso le banche. Una regolamentazione più stringente va del pari attuata nei riguardi degli impieghi delle aziende di credito verso il settore pubblico.

A ciò va aggiunta l'opportunità di ricondurre alla gestione di bilancio partite di tesoreria che oggi vi sono collocate indebitamente, data la loro natura strutturale (come già fatto con la legge finanziaria 1986 per le erogazioni per la CIG straordinaria).

Inoltre, nel quadro del nuovo disegno decisionale che si va delineando, dovrebbe essere esplicitata sin dall'inizio, come si vedrà meglio più oltre, la stretta correlazione tra obiettivi e strumenti, così da garantire al massimo l'attuabilità dei primi attraverso azioni integrate sui vari aggregati che vi incidono.

Un fattore di avvicinamento tra le previsioni di competenza e di cassa (in termini di bilancio) e le erogazioni di

tesoreria dovrebbe essere costituito, infine, dalla piena applicazione dell'art. 18 del L. n. 468 del 1978 che, nel disciplinare le leggi di spesa, autorizza l'amministrazione ad assumere impegni nei limiti dell'intera somma "indicata da leggi di spesa che prevedono opere od interventi la cui esecuzione si protragga per più esercizi" (3° comma), e prevede che "i relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio".

Le autorizzazioni di cassa annuali, relative a queste leggi, dovrebbero di conseguenza coincidere con l'effettiva capacità di pagamento, e non con la capacità d'impegno.

Quanto al periodo di riferimento sembra ch'esso non possa essere inferiore al quinquennio se, com'è necessario nell'attuale situazione della finanza pubblica, si deve por mano ad interventi di risanamento di squilibri la cui origine è strutturale, radicata cioè in normative stratificatesi per lungo tempo e che hanno ormai formato sistema.

D'altro canto gli stessi Piani di rientro presentati dal Ministro del tesoro in questi ultimi anni fanno riferimento ad una prospettiva quinquennale, sino all'ultimo di essi, premesso alla Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per il 1986 (presentata l'11 aprile scorso), che considera il periodo 1987-1991.

Di anno in anno la decisione di programmazione finanziaria dovrebbe poi essere scorrevole, nel senso però di aggiungere un nuovo anno finale e non di modificare gli obiettivi prefissati per l'anno in corso se non previa, esplicita motivazione dei mutamenti, illustrati per le due determinanti fondamentali della variazione delle politiche e/o del cambiamento delle variabili esogene.

Su questa base la struttura del documento programmatico dovrebbe essere formata da tre parti fondamentali: le prime due con funzione informativa sulle premesse (di fatto e politiche) dell'azione programmatica; la terza con un contenuto più direttamente vincolante, oggetto di deliberazione in senso proprio.

Nella prima sono esposti i dati sulle variabili macroeconomiche interagenti direttamente con gli andamenti della finanza pubblica.

Più specificamente questi dati dovrebbero essere presentati come ipotizzabili, distintamente, sulla base della evoluzio-

ne della finanza pubblica a politiche invariate e come programmata.

A causa delle note relazioni biunivoche fra bilancio ed economia è evidente, infatti, che le variazioni del reddito, dei prezzi, dell'occupazione, dei saldi esterni e così via saranno diverse a seconda che si perpetuino o modifichino le politiche in atto dell'entrata e spesa pubbliche.

Per entrambe le ipotesi la rete di connessioni tra politica di bilancio ed economia dovrebbe essere illustrata con l'analisi specifica degli snodi fondamentali.

In questa parte devono anche essere presentate le ipotesi e le proiezioni sulla evoluzione di variabili reali direttamente incidenti sui flussi finanziari tendenziali e programmati quali, ad esempio, i trends demografici per la spesa previdenziale; della morbilità per quella sanitaria; dell'occupazione per la spesa del personale e così via.

A monte di questa esposizione complessiva vi sono analisi più ampie sulle prospettive macroeconomiche e sulla politica economica in generale che, in quanto non direttamente correlabili agli interventi di finanza pubblica, devono essere incluse in un separato documento conoscitivo (cioè nella Relazione previsionale e programmatica) sembrando improprio e inutile che esse siano oggetto di una deliberazione parlamentare di indirizzo.

La seconda parte è dedicata alla esposizione degli andamenti tendenziali della finanza pubblica.

La presentazione degli andamenti tendenziali non dovrebbe essere fatta secondo il criterio della legislazione vigente ma secondo quello, più realistico ed utile, della legislazione costante.

Nel primo caso l'ipotesi è che non proseguano le attuali politiche e quindi si dà luogo, di fatto, ad una sottovalutazione delle spese future, in quanto gli oneri derivanti da leggi che scadranno non vengono computati, anche se ormai incorporati nella struttura delle scelte di finanza pubblica.

Nel secondo caso viene ipotizzata la costanza della legislazione vigente per i beneficiari della spesa e per i contribuenti, rappresentando cosa implicherebbero le politiche in atto per i cinque anni successivi.

Nelle esperienze di applicazione di questo criterio per le spese non discrezionali, e quindi per così dire "dovute" (salari, pensioni, assegni familiari, indennità di disoccupazione, malattia ecc.) le previsioni vengono effettuate sulla base dei fattori demografici, delle variabili macroeconomiche e dei meccanismi istituzionali che regolano l'intervento pubblico. Per la parte discrezionale delle precedenti spese (contratti per il pubblico impiego, cassa integrazione straordinaria ecc.) nonché per quelle interamente condizionate dai comportamenti delle amministrazioni, si tiene conto degli impegni già assunti in passato, ipotizzando per il futuro l'invarianza delle politiche seguite (ossia la ripetizione dei comportamenti osservati nel passato).

In questo senso si sono già avute sperimentazioni da parte del Ministro del tesoro, com'è avvenuto nel documento recante "Note per la costruzione di un bilancio pluriennale programmatico 1985-1987", elaborato nell'ottobre 1984, che contiene una versione a politiche date.

Poiché la individuazione delle politiche da ritenere acquisite presuppone valutazioni discrezionali, il Governo dovrà comunque esplicitare e motivare i criteri su cui è basata la delimitazione dell'area della "politica invariata", illustrandone le conseguenze sulla esposizione degli andamenti tendenziali.

L'ambito della discrezionalità dovrà in ogni caso essere ristretto includendo, ad esempio, per le spese, le sole erogazioni la cui assenza renderebbe impossibile il funzionamento di enti pubblici (ad es. i trasferimenti ordinari agli enti territoriali invariati in termini reali) o quelle la cui natura strutturale è provata dal ripetuto consenso politico alla legislazione sottostante.

Questi problemi sarebbero in gran parte risolti se interventi normativi usualmente soggetti a scadenza, ma sempre rinnovati - e che configurano perciò una legislazione costante in via di fatto - fossero resi definitivi anche sul piano giuridico, eventualmente individuando livelli base di erogazione poliennale.

Questa azione di consolidamento legislativo di ciò che è soltanto formalmente provvisorio andrebbe avviata quanto prima iniziando da casi esemplari di questa tematica, quali i trasfe-

rimenti ordinari agli enti territoriali già citati, o la fiscalizzazione degli oneri sociali.

La terza parte costituisce la sezione più propriamente programmatica del documento in cui si prospettano gli obiettivi per il quinquennio e gli strumenti per raggiungerli.

Questa parte dovrebbe includere la indicazione della serie dei saldi-obiettivo giudicati significativi per il bilancio dello Stato, il settore statale, il settore pubblico allargato, eventualmente esplicitando il rapporto con un obiettivo di variazione del rapporto debito/PIL per i vari anni.

A questo riguardo si può assumere l'ipotesi che la politica di finanziamento del fabbisogno dell'operatore pubblico sia assunta nel quadro di una deliberazione parlamentare di indirizzo (per lo meno in riferimento alla espansione e ripartizione del Credito totale interno ed alla quota coperta con titoli o con moneta).

Stante però le implicazioni sul piano economico, connesse alla non agevole controllabilità dell'andamento degli aggregati monetari in una economia piccola e aperta, e quelle relative all'assetto istituzionale del quadro di comando della politica monetaria, ci si può per ora attenere alla sola formulazione dell'ipotesi.

Resta comunque necessario che i principi a cui si ispira tale politica vengano esposti e motivati nelle premesse del documento programmatico.

Gli obiettivi di breve e medio periodo dovranno fare riferimento alle grandezze più significative della finanza pubblica e cioè: alla pressione fiscale, contributiva e tariffaria, all'incidenza sul prodotto interno della spesa pubblica, dei vari saldi di bilancio e del debito pubblico. La spesa pubblica dovrà essere ripartita tra pagamenti correnti, in conto capitale e di natura finanziaria; nell'ambito di quella corrente dovrà essere evidenziata quella al netto degli interessi. Analogamente i saldi, di cui si è detto più sopra, e cioè il disavanzo corrente, l'indebitamento netto e il fabbisogno complessivo, dovranno essere calcolati al netto dei ricordati oneri finanziari, in quanto costituiscono le variabili sulle quali incide, in prima istanza, la politica di bilancio.

Dovranno essere altresì indicati obiettivi per sottosezioni coerenti con le indicazioni di carattere generale.

Con riguardo al settore pubblico allargato ciò comporterà la scomposizione del settore, anche in questo caso con una sorta di "deconsolidamento", nei conti dei comparti che lo compongono. Se ad esempio il conto programmatico generale ingloba una azione di contenimento della spesa, sarà il conto degli enti di previdenza a recepire tale indirizzo se si intende agire sulla spesa pensionistica; quello delle USL se si tratta della spesa sanitaria; quello dei comuni e delle regioni se si intende porre freno a spese di investimento giudicate non essenziali (compatibilmente con le condizioni di autonomia costituzionalmente garantita); oppure quelli di tutti gli enti se si tratta ad esempio delle spese per retribuzioni.

Come già accennato dovranno anche essere esposte le implicazioni e gli effetti-obiettivo sui flussi del bilancio dello Stato e del settore statale di queste azioni programmatiche sulla spesa finale del settore pubblico allargato, insieme con gli obiettivi propri di tali aggregati.

L'esposizione degli obiettivi per ciascuno dei sottoconti dei principali settori di intervento (Stato, Cassa per il Mezzogiorno, Cassa DD.PP., Aziende Autonome, incluso l'Ente delle Ferrovie dello Stato, Enti previdenziali, USL, finanza regionale e locale, municipalizzate, Enel) consente di avere una presentazione delle entrate e delle spese sufficientemente informativa sulla natura del prelievo e sulla destinazione delle risorse pur in assenza, per queste ultime, di una esposizione per funzioni che rimane il sistema ottimale.

In stretto raccordo con la indicazione degli obiettivi dovrebbe seguire quella degli strumenti quantificando per ciascuno di essi gli effetti finanziari.

In particolare si dovrebbe puntualizzare quali finalità sono affidate al complesso della decisione autunnale di bilancio (legge finanziaria, nel suo contenuto limitato, e legge di bilancio), quali all'approvazione di disegni di legge di settore e, secondo quanto visto più sopra, qual è il nesso che lega questi due ambiti decisionali sul piano degli obiettivi del settore statale e del settore pubblico allargato.

Con riguardo ai provvedimenti di settore appare necessario precisare: la correlazione temporale tra il conseguimento degli obiettivi programmatici fissati per i singoli anni del quinquennio e l'entrata in vigore degli interventi legislativi che

vi sono strumentali; la correlazione funzionale tra interventi che realizzano il contenimento della spesa, interventi che utilizzano risorse del fondo speciale di parte corrente e interventi finalizzati allo sviluppo; il livello della specificazione dei contenuti di tali interventi.

Quest'ultimo problema è cruciale: se infatti in sede di decisione di programmazione finanziaria il contenuto dei provvedimenti di settore rimane astratto e generico la decisione stessa rischia di essere inutile, in quanto priva della attrezzatura strumentale; se esso invece è troppo specifico e di dettaglio si rischia, da un lato, di tornare all'omnibus e, dall'altro, di anticipare un tipo di decisione e dibattito che, nel nuovo disegno, è riservato alle sedi di settore.

Una soluzione può essere modellata sull'esempio dell'ultimo piano di rientro presentato alle Camere dal Ministro del tesoro (l'11 aprile scorso, in una con la Relazione di cassa), in cui le linee di azione settoriale, al di là del giudizio di merito, appaiono sufficientemente precise senza essere rigidamente predeterminate.

Non è inutile sottolineare, conclusivamente, la centralità che assume in tutto il disegno l'impegno sugli strumenti della manovra e sui loro effetti finanziari. E' su questo impegno infatti, al limite forse più che sulla definizione degli obiettivi, che si coagula il consenso ad una azione politica concreta e verificabile, a cui si legano Governo e Parlamento.

2.2.3. Il bilancio pluriennale ed il riscontro di copertura

Nel sistema della "468" il bilancio pluriennale svolge due funzioni fondamentali e connesse: la prima di prospettazione del piano poliennale della finanza pubblica (a legislazione vigente e su base programmatica); la seconda di sede di riscontro della copertura delle leggi di spesa, nell'intento di rendere operativa la verifica di copertura degli oneri posteriori al primo esercizio.

In particolare il bilancio poliennale programmatico è identificato come la sede di verifica del finanziamento in disavanzo degli oneri in conto capitale.

Nella nuova sequenza decisionale si ha il ribaltamento del baricentro della decisione di programmazione finanziaria dalla

sessione autunnale a quella estiva.

Ciò che era unificato nell'impostazione della "468" viene ora infatti scisso: l'accumulo in autunno delle decisioni di programma (con il bilancio pluriennale), di attuazione (con la legge finanziaria), di gestione (con la legge di bilancio) è smontato, separando le scelte sugli obiettivi poliennali da quelle di attuazione ed inalveando queste ultime nei diversi solchi della decisione di bilancio e delle leggi di settore.

Non di meno in autunno con la legge di bilancio saranno contestualmente approvati il bilancio per il primo anno e quello pluriennale per il quinquennio.

Quest'ultimo a sua volta sarà a legislazione vigente e, insieme, programmatico, secondo il modello definito in questi anni di applicazione della "468".

Esso infatti presenterà le proiezioni nel quinquennio della legislazione vigente (incluso ovviamente quanto deliberato con la decisione autunnale di bilancio, comprensiva della legislazione sostanziale approvata nel frattempo) insieme con quelle della legislazione programmata, come esplicitata e quantificata nei fondi speciali quinquennalizzati.

In questi ultimi saranno comprese anche le voci relative a quella parte della legislazione che è stata supposta costante nella decisione di programmazione finanziaria ma che non può essere considerata giuridicamente vigente, se non siano stati approvati i relativi provvedimenti.

E' questo, come si è detto, il modello definitosi nella esperienza di applicazione della "468", che si giudica opportuno confermare in questa sede in quanto garantisce il riscontro giuridico certo della copertura delle nuove o maggiori spese non esponendolo a quei rischi di incertezza più volte prospettati.

Non si tratta però di una pura riproposizione perché tale modello presuppone una decisione di programmazione finanziaria, che è coefficiente organico del nuovo disegno e che è mancata sinora.

2.2.4. La Relazione previsionale e programmatica

Come già si è accennato il documento di programmazione finanziaria esporrà tutti i dati e le politiche direttamente pertinenti alla decisione pluriennale di finanza pubblica.

Essi dovranno però essere collocati nel quadro di informazioni e analisi sulla situazione e la politica economica complessiva che, pur non oggetto di deliberazione parlamentare, ne costituiscono il presupposto.

In coerenza con i tempi della nuova procedura è perciò necessario prevedere che la Relazione previsionale e programmatica venga presentata entro il 15 giugno, così da offrire la base conoscitiva delle determinazioni da assumere durante la sessione estiva.

La sua struttura dovrà anche essere modificata per la migliore esplicitazione della prospettiva in cui si situa la decisione di programmazione finanziaria, che viene contestualmente proposta.

2.3. La legge finanziaria e la legge di bilancio

Dal momento che gli interventi di revisione o razionalizzazione strutturale di settori di spesa devono incanalarsi in separati provvedimenti legislativi, l'area che residua per la legge finanziaria è quella della sola modulazione quantitativa dei flussi finanziari.

In concreto, essa conterrà: a) la fissazione dei saldi; b) la modulazione delle leggi pluriennali; c) la quantificazione annuale di leggi di spesa; d) il mero rifinanziamento di leggi vigenti limitatamente alle spese di conto capitale; e) la determinazione dei trasferimenti agli enti esterni; f) la modulazione delle aliquote tributarie e contributive; g) la manovra tariffaria; h) altre determinazioni esclusivamente quantitative e direttamente tabellizzabili.

La legge finanziaria conterrà, inoltre, i fondi speciali con l'individuazione delle poste negative connesse all'approvazione di provvedimenti di contenimento della spesa di settore, o di aumento delle entrate, e della quota del fondo di parte corrente non attivabile se non siano stati approvati i provvedimenti collegati alle suddette poste negative.

Un contenuto così rigidamente determinato riporterebbe la legge finanziaria nell'ambito di un sostanziale rispetto dei limiti dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, consentendo tuttavia gli aggiustamenti annuali necessari per la manovra congiunturale, oltre a variazioni quantitative che po-

trebbero realizzare gradualmente anno per anno obiettivi di maggiore respiro. La legge finanziaria conterrà infine la definitiva fissazione delle regole che presiedono alla determinazione delle poste di entrata e di spesa del bilancio a legislazione vigente con l'indicazione esplicita, in apposita tabella, di tutti i capitoli che sono sottratti alla loro applicazione. La legge di bilancio accentuerebbe così il suo carattere meramente attuativo di decisioni e di criteri assunti con la legge finanziaria e ciò potrebbe ulteriormente semplificare il procedimento parlamentare di approvazione.

2.4. I provvedimenti di settore

Questo tema è stato ampiamente analizzato nelle parti precedenti per cui sarà ora sufficiente sintetizzare i punti salienti:

- i provvedimenti di settore contengono quegli interventi di freno o di riqualificazione degli andamenti tendenziali della finanza pubblica per i quali è necessario modificare le normative sottostanti. Queste modifiche sinora o sono state cumulate nella legge finanziaria o sono state estranee a questa ma non sempre correlate in modo diretto alla manovra di bilancio. Con il ricorso a separati provvedimenti esse vengono distribuite in sedi decisionali distinte, idonee ad inserirle nel quadro della normativa a cui afferiscono mentre sono connesse in un'unica manovra complessiva;
- il loro contenuto deve essere specificato nella decisione di programmazione finanziaria in modo sufficiente da preconstituire un impegno concreto di intervento. Nella stessa sede ne verrà quantificato l'effetto finanziario, in raccordo con gli obiettivi del programma quinquennale;
- i provvedimenti dovranno essere presentati a partire dall'approvazione della decisione di programmazione finanziaria e, comunque, non oltre il 15 settembre;
- su alcuni di questi ultimi la deliberazione parlamentare interverrà nel corso della sessione autunnale o, al più tardi, nella prima parte dell'esercizio successivo;
- l'approvazione dei provvedimenti di settore in questione sarà condizione per l'approvazione delle leggi di spesa che compongono la quota non attivabile del fondo speciale di

parte corrente. Gli addendi di tale quota e il vincolo che li subordina alla deliberazione dei provvedimenti di settore sono esposti (anche secondo una graduatoria di priorità che potrebbe contemplare provvedimenti urgenti di spesa da approvare fuori dal vincolo) nei fondi speciali determinati con la legge finanziaria;

- tra i contenuti dei provvedimenti di settore è ipotizzabile quello della delegificazione di interventi congiunturali di tipo prevalentemente amministrativo, i cui limiti e la cui area di escursione siano individuati preliminarmente da parte dei provvedimenti stessi.

3. L'applicazione transitoria

Nell'impostazione dei documenti finanziari per il 1987-1989 tutti gli elementi del nuovo processo decisionale dovrebbero essere presenti, anche se non nella forma integrale prevista per il funzionamento a regime.

Pertanto:

- il Governo presenterà entro giugno 1986, e le Camere delibereranno con atto di indirizzo entro il mese successivo, un documento che espone per il triennio 1987-1989: i datisull'andamento e le prospettive dell'economia, con particolare specificazione di quelli incidenti sulla finanza pubblica; gli andamenti tendenziali previsti per l'intero settore pubblico, perlomeno a livello di grandezze aggregate; gli obiettivi della manovra di finanza pubblica sulla base del valore di fabbisogno del settore statale assunto come compatibile con la variazione desiderata del rapporto debito/PIL; le regole di crescita delle principali poste dell'entrata e della spesa, del bilancio dello Stato e degli enti a finanza derivata, coerenti con tali obiettivi; l'area della manovra affidata alla decisione autunnale di bilancio e quella assegnata a provvedimenti di settore; il contenuto di massima (ai livelli già specificati) e gli obiettivi finanziari di questi; la quota della spesa corrente dello Stato non attivabile sino alla loro approvazione;

- entro il 15 settembre 1986 il Governo presenterà i ddl finanziaria e di bilancio, costruiti rigorosamente secondo il modello definito più sopra, ed i provvedimenti di settore

prefigurati all'atto della sessione estiva, alcuni dei quali dovranno essere approvati entro la fine dell'esercizio 1986 o, al più tardi, nella prima parte di quello successivo in base al regime procedurale più volte citato.

L'applicazione di questa procedura sperimentale è subordinata all'approvazione tempestiva da parte delle Camere di un atto di indirizzo che la determini, fondando l'impegno del Governo e del Parlamento ad avviarla con la sessione estiva 1986 ed a portarla a termine nei modi e tempi sopra indicati.