

3.

**DOCUMENTI TRASMESSI ALLA COMMISSIONE BILAN-
CIO DAI SOGGETTI ASCOLTATI NEL CORSO DELL'IN-
DAGINE CONOSCITIVA A COMPLETAMENTO DELLE
RISPETTIVE AUDIZIONI**

PAGINA BIANCA

Risposte della Corte dei Conti ai quesiti formulati
dalla Commissione nel corso della seduta di mar-
tedì 18 marzo 1986

PAGINA BIANCA

Risposte ai quesiti formulati alla Corte dei conti nel corso dell'audizione del 18 marzo 1986 presso la Commissione V permanente della Camera dei deputati.

Con lettera del 14 marzo 1986 l'On. Presidente della Commissione bilancio della Camera dei deputati, d'intesa con l'On. Presidente della stessa Camera, ha chiesto la partecipazione della Corte dei conti ad un'audizione da tenersi nel quadro di un'indagine conoscitiva, limitata ai soggetti istituzionali, su temi connessi alla riforma delle norme di contabilità generale dello Stato con particolare riferimento alla legge 5 agosto 1978 n. 468.

Nel corso della seduta tenuta il 18 marzo 1986 presso la Commissione V permanente della Camera dei deputati è anzitutto emersa la disponibilità della Commissione ad effettuare un esame particolarmente approfondito, nelle forme consentite dei regolamenti parlamentari, del disegno di legge n. 3091/C sulla riforma della Corte dei conti, in considerazione delle interconnessioni tra tale atto e le competenze istituzionali della V Commissione.

Nel prendere atto con soddisfazione di tale intento, la Corte non può fare a meno di osservare come talune rilevanti disposizioni contenute nel progetto di riforma e concernenti la materia del controllo preventivo siano state stralciate ed inserite nel testo unificato dei progetti di legge relativi all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, già approvato, come è noto, dall'Assemblea della Camera.

L'enucleazione di tali disposizioni dal contesto generale della riforma appare alla Corte in contrasto con l'esigenza di una globale valutazione del ruolo costituzionalmente assegnato all'Istituto, soprattutto tenendo conto degli effetti che una delimitazione dell'area del controllo preventivo esplica su quella del controllo successivo. E ciò va rilevato anche a prescindere da specifiche considerazioni, in questa sede, sul merito delle disposizioni stesse.

Dopo l'illustrazione da parte dei rappresentanti della Corte dei conti delle linee di indirizzo seguite dall'Istituto, in sede di relazioni annuali, sul tema della riforma della legge n.468 del 1978, sono stati formulati dagli onorevoli parlamentari una serie di quesiti specifici. A tali quesiti, cui, per la limitatezza del tempo a disposizione, non è stato possibile replicare oralmente, la Corte intende fornire risposta nei paragrafi che seguono.

1. Legge finanziaria e bilancio.

a) Si prospetta la possibilità di attribuire alla parte normativa della legge di bilancio uno spazio sostanzialmente tale da coincidere almeno con i c.d. contenuti essenziali della legge finanziaria. E' noto che autorevoli tendenze dottrinali hanno costruito interpretazioni dell'articolo 81 comma terzo si da consentire tale strada (e, del resto, la legge di bilancio, prima della 468, pur conteneva la determinazione dei saldi e la previsione dei fondi globali). Ma

restano, in ogni caso, escluse dal possibile contenuto della parte eventualmente normativa del bilancio quelle modificazioni sostanziali della legislazione tributaria e di spesa che si richiedano per consentire il raggiungimento dei saldi (e della impostazione di "fiscal policy") fissati dal bilancio stesso. In sostanza, a meno di non svuotare del tutto il precetto dell'art. 81 comma terzo, non appare possibile che la parte normativa della legge di bilancio consegua l'obiettivo unificante della manovra di "fiscal policy" di breve periodo che l'art. 11 della legge n. 468 affida alla "finanziaria".

b) Una maggiore flessibilità della struttura della legislazione pluriennale di spesa e la adozione di un indirizzo di "razionalizzazione legislativa" e "delegificazione", (condotto, ad esempio, sulla linea delle conclusioni raggiunte dalla "Commissione Cassese" presso la Presidenza del Consiglio che riguardano anche la disciplina fiscale e le procedure di spesa) potrebbe implicare il formarsi di uno spazio più ampio per la legge di bilancio.

E' tuttavia da dubitare che un indirizzo, sia pure ampio e costante, di spostamento dei confini a vantaggio della potestà normativa del Governo (o del ricorso a legislazione delegata) possa esaurire la materia rilevante ai fini della manovra di breve periodo, entro la quale sono ricomprese innovazioni aventi impatto sul bilancio annuale in materie del "settore pubblico allargato" come la sanità, la

previdenza, la finanza regionale e locale, di diretto e autonomo rilievo costituzionale. Assumendo come ipotesi di lavoro i contenuti della relazione conclusiva della Commissione Cassese, appare evidente che il maggiore spazio di manovra racchiudibile nel nesso legge sostanziale -disciplina delegata o regolamentare- legge di bilancio, non è tale da esaurire il campo delle modificazioni alla legislazione sostanziale necessarie al governo dell'economia nel breve periodo.

Resterebbe, quindi, in ogni caso un ambito necessariamente proprio della legge finanziaria.

Indirizzi accentuati di delegificazione, che superino il limite (peraltro non certo) delle esigenze di razionalizzazione pongono, comunque, problemi concernenti la maggiore difficoltà e indeterminatezza della preventiva valutazione degli oneri derivanti dalla minore entrata o dalla maggiore spesa. Il tema investe, inoltre, come appare evidente, la sfera di determinazione del confine fra Parlamento e Governo, collocandosi, per tale via, fra i momenti qualificanti dell'indirizzo politico-costituzionale: sicchè non può su di esso pronunciarsi in astratto e in via preventiva la Corte dei conti.

c) Si chiede, poi, quali vincoli possano essere individuati o posti efficacemente al contenuto eventuale della legge finanziaria, in modo da favorire un processo politico-parlamentare che non ne dilati i contenuti, determinando un "sovrac-

carico istituzionale" attorno al momento dell'approvazione della legge finanziaria.

Uno sforzo di riscrittura dell'articolo 11 della legge n. 468 che ulteriormente circoscriva il contenuto della "finanziaria" legandolo in modo rigoroso a misure che abbiano un diretto impatto sulle grandezze del bilancio annuale può essere utile. In questo senso si era mosso lo schema di nuovo regolamento della legge di contabilità di Stato elaborato dal Tesoro, sotto questo profilo col consenso della Corte. Nella stessa direzione è orientata la proposta di legge n. 347. Sono ben chiari, tuttavia, i limiti di "non resistenza" istituzionale di qualunque predeterminazione dei contenuti della legge finanziaria affidata a norma di legge ordinaria.

Una direzione possibile (nel quadro così ampiamente dibattuto negli ultimi anni delle riforme "macro-istituzionali") è quella della integrazione, con norma costituzionale, dei precetti dell'articolo 81 comma terzo e quarto. Suggestivi in questo senso sono stati, del resto, avanzati dalla Corte nella Relazione sull'esercizio 1982. In tale occasione si sottolineava la utilità di una esplicita determinazione del Parlamento, in sede di legislazione costituzionale, in ordine al vincolo derivante dal limite del ricorso al mercato (ed alla sua immodificabilità in corso d'esercizio) ed in ordine al vincolo del "non peggioramento" del saldo del risparmio pubblico.

Anche in assenza di una normativa costituzionale la

riflessione può utilmente concentrarsi su quei limiti che, sia nelle fasi di "sbarramento" procedurale interne all'iter parlamentare, sia in sede di controllo e giurisdizionale, possano essere considerati di rilievo costituzionale (e quindi non aggirabili con legge ordinaria).

In questa direzione le relazioni della Corte (in particolare quelle sugli esercizi 1983 e 1984) consentono di individuare tre barriere essenziali:

- la necessità di mantenere in modo rigoroso la portata esclusivamente annuale delle implicazioni di spesa (o di minore entrata) delle nuove scelte affidate alla "finanziaria"; se si ammette, infatti, che la legge finanziaria possa fissare il limite del ricorso al mercato (e gli altri essenziali saldi di bilancio) il sistema normativo posto dal comma terzo e quarto dell'articolo 81 non è superato o aggirato solo se si rispetta il vincolo della annualità (al di là dell'anno riemerge in tutta la sua portata il vincolo del comma quarto);

- la necessità di rispettare il vincolo del "non peggioramento" del saldo del risparmio pubblico (articolo 4 ottavo comma della legge n. 468); ammettendosi, così, che, in una fase storicamente determinata, il precetto del legislatore ordinario in materia integri, a causa della sua sostanziale portata di contenuto, come norma di rilievo costituzionale, il sistema dell'articolo 81.

- la immodificabilità in corso d'esercizio del limite del

ricorso al mercato fissato dalla legge finanziaria; la possibilità che tale limite offra la copertura per spese infrannuali (ammessa dalla Corte) postula una stabilità del limite stesso; in questa direzione vanno le proposte formulate dalla Corte volte a correggere i fenomeni contabili che di fatto aggirano le barriere poste dalla legge finanziaria ai saldi (slittamento dei fondi speciali, articolo 10 sesto e settimo comma; riassegnazioni ai capitoli di spesa di particolari entrate, articoli 5 ultimo comma, articolo 17 terzo comma...); e trova conferma l'indirizzo della Corte che ha affermato il carattere di legge meramente formale dello assestamento di bilancio, che non può correggere i saldi fissati dalla legge finanziaria.

d) Limitato il contenuto della legge finanziaria alle modificazioni normative rigorosamente ancorate al breve periodo, con incidenza sul bilancio annuale, resta la necessità di individuare itinerari tempestivi per le scelte legislative che (escluse dalla "finanziaria" per le loro implicazioni pluriennali o per i loro contenuti organizzativi e procedurali innovativi) pur concorrono alla governabilità della finanza pubblica. Interventi ed innovazioni legislative di questa natura sono da ritenere connessi agli obiettivi di medio periodo sul tipo di quelli identificati dal "piano di rientro". Se si guarda alla esperienza legislativa degli ultimi anni si osserva che una siffatta disciplina finanziaria-procedimentale-organizzativa ha riguardato in particolare

la sanità, la previdenza e la finanza regionale e locale. Si tratta di materie per le quali è prevalente il rilievo di centri di spesa esterni allo Stato che concorrono in modo determinante alla evoluzione del settore pubblico allargato. Altri interventi normativi con caratteristiche analoghe (per i quali cioè il profilo del finanziamento è collegato a innovazioni e aggiustamenti sostanziali di carattere organizzativo o procedimentale) hanno frequentemente riguardato programmi di investimento pluriennali, la cui accelerazione è concepita anche come "volano" congiunturale, ovvero trasferimenti alle imprese (legislazione in tema di incentivi ed impresa pubblica).

La adozione per questa ampia tipologia di interventi economico-sociali di una disciplina del procedimento (in sede di regolamenti parlamentari) volta a facilitarne l'esame entro tempi programmabili ("corsia preferenziale") è una misura auspicabile.

Questo congegno di programmazione della attività parlamentare nelle materie che incidono sul "governo" della finanza pubblica deve essere integrato da un impiego dei Fondi globali e da una loro strutturazione tali da consentire una graduazione delle priorità legislative, collegando il finanziamento delle nuove iniziative programmate alla acquisizione delle risorse previste, agli andamenti della gestione e della finanza pubblica, a effettive economie di spesa o a nuove entrate.

La Corte ha suggerito, nella Relazione sull'esercizio 1982, la creazione di un "fondo speciale negativo" nel quale inserire le funzioni o le categorie di spesa sulle quali dovranno concentrarsi i tagli o le correzioni in senso restrittivo dei meccanismi generatori della spesa e di un "fondo speciale per minori entrate" che indichi lo spazio di entrate che si presume possano essere realizzate a seguito di decisioni di manovra della politica di bilancio. Queste proposte, che nascevano dal contributo della dottrina e da specifiche analisi della Commissione tecnica per la spesa pubblica, sono oggi sostanzialmente riprese e sviluppate dal recente documento della Ragioneria. Si tratta di una ipotesi di lavoro utile che può essere definitivamente precisata.

2. Bilancio pluriennale programmatico.

Le difficoltà di costruzione del bilancio pluriennale programmatico incontrate dal Tesoro e le riflessioni condotte in materia, in particolare dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica, possono condurre ad una ridefinizione legislativa dei contenuti e della funzione da assegnare a tale documento.

La Corte pur censurando il ritardo nella attuazione di questo essenziale strumento della legge n. 468, si è data carico, nelle sue relazioni, delle obiettive difficoltà incontrate dalla amministrazione e dal Governo. Come già affermato nel documento illustrato nel corso della udienza cono-

scitiva appare oggi utile una ridefinizione legislativa del bilancio pluriennale, la cui funzione programmatica si collega alle scelte volte a favorire il "percorso di rientro", che investono i momenti di connessione fra quadro macroeconomico e andamenti delle grandezze fondamentali del bilancio.

I momenti caratterizzanti la funzione essenziale di una dimensione programmatica pluriennale del bilancio sono: la costruzione di un raccordo fra 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 politica 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 stesso come parametro per la costruzione delle clausole di copertura delle leggi pluriennali di spesa.

In particolare all'interno del bilancio programmatico pluriennale può trovare la propria collocazione la proiezione pluriennale dei fondi globali (sin qui inserita, in assenza di tale documento programmatico, nella legge finanziaria).

Sotto il profilo del procedimento di bilancio (sia all'interno del Governo, sia nella fase, disciplinata dai regolamenti parlamentari, dell'esame da parte delle Camere) l'esame del bilancio programmatico - qualificato dai contenuti schematicamente richiamati - potrebbe essere utile anti-

pato rispetto alla decisione annuale, collocandosi all'interno della "sessione estiva" del bilancio.

Il bilancio pluriennale programmatico così strutturato (e deciso "prima" della sessione autunnale di bilancio) eserciterebbe la sua efficacia in due sostanziali direzioni:

- come momento della predeterminazione dei limiti quantitativi entro i quali, in raccordo con le previsioni macroeconomiche e con gli indirizzi di politica economica, devono collocarsi il saldo del ricorso al mercato e gli altri saldi giuridicamente rilevanti (art. 6 legge n. 468) nella legge finanziaria e nel bilancio annuale;
- come quadro di riferimento per la costruzione delle clausole di copertura delle leggi di spesa pluriennali di investimento (ferma restando la regola esterna del non peggioramento del saldo del risparmio pubblico per le spese correnti).

Questi effetti possono essere conseguiti anche da atti di indirizzo delle Camere. Il ricorso alla approvazione con legge (articolo unico cui si annette il documento del bilancio pluriennale) darebbe maggiore forza agli indirizzi ed ai limiti posti dal bilancio stesso. Tale approvazione con legge potrebbe divenire necessaria ove si ritenesse di includere nel bilancio programmatico pluriennale la proiezione pluriennale dei fondi globali; rendendo in tal modo più determinato e rigoroso il riferimento offerto per la "copertura" della legislazione attuativa degli indirizzi programmatici prefis-

sati.

In ogni caso (sia il documento approvato con legge o con atto di indirizzo) se -come qui si prospetta- la sua approvazione fosse anticipata nella sessione estiva sarebbe ragionevole prevedere che in sede di sessione autunnale possano essere introdotti gli aggiustamenti e le modifiche eventualmente necessarie.

In relazione alla possibilità (auspicata da taluni interventi) di anticipare la approvazione del consuntivo, la Corte dei conti ritiene non comprimibile il tempo di un mese che attualmente intercorre fra la disponibilità del consuntivo e il giudizio sulla sua regolarità e conformità a legge (al quale, come è noto, si allarga la Relazione annuale). Ove fosse tecnicamente possibile la anticipazione del rendiconto da parte del Tesoro, la Corte non avrebbe difficoltà ad adeguarsi ai tempi del nuovo "iter".

3. Bilancio e legislazione vigente.

Non sembra possibile ricondurre ad esercizio "neutrale" la costruzione del bilancio a legislazione vigente, che esige, comunque, il raccordo con previsioni macroeconomiche (sia pure "tendenziali") per le entrate e per le spese ancorate a parametri connessi all'evoluzione dell'economia (indicizzazioni, revisioni prezzi ..).

Inoltre, come mostra l'esperienza precedente la intro-

duzione della legge n. 468 (e come quella successiva conferma), non è eliminabile una componente discrezionale nelle scelte di allocazione delle risorse fra centri di spesa e destinazioni economiche e funzionali da compiersi con il bilancio. E' questo il contenuto delle procedure interne al Governo che, in Italia come nei maggiori Stati industriali, si collocano nella fase di predisposizione dello schema del bilancio e impegnano in un confronto/trattativa da un lato il Tesoro, dall'altro le amministrazioni di spesa.

La discussione anticipata di talune linee del processo di bilancio (cui si è fatto riferimento parlando del bilancio programmatico) potrebbe riguardare anche i parametri macroeconomici "neutrali" assunti a base della costruzione del bilancio a legislazione vigente e i criteri di massima (sul tipo di quelli oggi affidati alle circolari del Tesoro) per la determinazione delle scelte più importanti di carattere "incrementale" per la ripartizione delle risorse all'interno del bilancio.

La opportunità ed i limiti di una discussione parlamentare in materia toccano, tuttavia, il tema delicatissimo dei confini fra area "riservata" al Governo ed area dei poteri di indirizzo del Parlamento nel processo di bilancio. Tali confini sono segnati in modo non univoco dalle diverse esperienze delle democrazie occidentali in materia.

E' certamente opportuno, in ogni caso, rafforzare la significatività tecnica e di supporto alle scelte politiche

della fase iniziale della sessione autunnale di bilancio (articolo 119 n. 3 del regolamento della Camera). Per quanto attiene alla Corte in quella fase potrebbero trarsi le conseguenze delle analisi compiute in sede di Relazione annuale (predisposta nel precedente mese di giugno) concernenti il consuntivo dell'attuazione delle leggi di spesa. Dalle tendenze registrate possono trarsi indicazioni sulle proiezioni e sulle prospettive che emergono -almeno per taluni aggregati della spesa e dell'entrata- dal bilancio nella sua formulazione neutrale.

La discussione del bilancio a legislazione vigente (annuale e pluriennale) dovrebbe essere accompagnata da un arricchimento del sistema di informazioni analitiche sulla spesa predeterminata rigidamente dalla legislazione in vigore evidenziando separatamente le proiezioni che derivano dalla "invarianza" delle politiche.

4. Clausole di copertura della legislazione di spesa.

Analitici suggerimenti sulle modalità di costruzione delle clausole di copertura sono stati formulati dalla Corte nella Relazione sull'esercizio 1984, nei termini che seguono.

a) Le leggi che introducono nuovi meccanismi di spesa corrente a carattere inderogabile (oneri per il personale, trattamenti pensionistici, assegni familiari ... ecc.) devono quan-

tificare in modo preciso la misura dell'onere sia a carico del bilancio statale che degli enti del settore pubblico allargato. Tale quantificazione, contenuta nelle norme di legge, deve trovare nella relazione governativa prenessa al disegno di legge una analitica dimostrazione, fondata sugli elementi economico-finanziari che giustificano la quantificazione stessa; la quantificazione deve esprimere anche la stima delle conseguenze sulla spesa (per gli esercizi considerati dal bilancio pluriennale) delle innovazioni organizzative e procedimentali, o concernenti lo stato giuridico e le carriere del personale.

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

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

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

La Corte ha accentuato la propria attenzione, nelle ultime Relazioni, verso il processo di attuazione di talune leggi di spesa, anche in funzione del riscontro della corret-

tezza delle previsioni assunte dalla legge per gli oneri aggiuntivi (di spesa o minore entrata) e di verifica a posteriori della congruità della copertura. Questo tipo di analisi dovrà essere esteso e rafforzato (il che pone problemi, che qui non possono essere affrontati, concernenti la struttura complessiva della Relazione al Parlamento e in ordine al nesso fra funzione di "referto" e funzioni di controllo della Corte in materia di conformità all'articolo 81 della legislazione di spesa). Non sembra dubbio che il contributo più rilevante - in quanto connesso con i compiti di rilievo costituzionale suoi propri - deve essere fornito dalla Corte dei conti in sede di referto ed in sede di controllo.

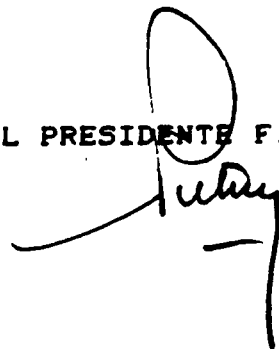
Può essere tuttavia un terreno utile di sperimentazione una cooperazione (ove il Parlamento lo ritenga opportuno) che, utilizzando le analisi della Corte sugli andamenti del passato, impegni la Corte, in funzione dell'esame della competente Commissione parlamentare, in materia di valutazione preventiva (sui disegni di legge in itinere) della quantificazione degli oneri. Al di là di possibili sperimentazioni il problema potrebbe essere affrontato de iure condendo in sede di esame della riforma. In ogni caso sembra necessario non pregiudicare il giudizio a posteriori proprio della Corte in sede di controllo e in sede di referto sulla congruità delle coperture (trattandosi di sedi nelle quali l'ordinamento collega alle valutazioni indipendenti della Corte conseguenze rilevanti, che hanno la loro principale manifestazione nella

possibilità di investire della questione la Corte Costituzionale).

L'ESTENSORE



IL PRESIDENTE F.F.



PAGINA BIANCA

Documento trasmesso dal Ministro del tesoro Giovanni Gorla in preparazione della Sua audizione di mercoledì 19 marzo 1986

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEL TESORO
RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
Ispettorato Generale del Bilancio

LINEE DI RIFORMA
DELLA LEGGE 5 AGOSTO 1978, NR. 468

Marzo 1986

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Dopo l'avvento della legge 5 agosto 1978, nr. 468, di riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio, si era consapevoli del fatto che era stata tentata una riforma di fondamentale importanza, tanto negli obiettivi, quanto nel funzionamento dei delicati e complessi congegni istituzionali e procedurali che presiedono alla decisione di bilancio.

Sin da allora, si ebbe ad osservare che solo le concrete verifiche applicative avrebbero confermato se quella tentata sarebbe stata la giusta via per la razionalizzazione delle scelte e per una puntuale applicazione dei precetti di cui all'articolo 81 della Costituzione.

Le esperienze concrete vissute in corso di attuazione della nuova disciplina di bilancio, in presenza di numerose anomalie di funzionamento, venute in particolare evidenza nel corso dell'esame dei documenti di bilancio 1986, nel confortare quel

giudizio, inducono al ripensamento della valenza di alcuni strumenti al fine di meglio razionalizzare e dare precise scadenze al processo di bilancio sia sul versante governativo che parlamentare.

Il Governo, dal canto suo, in passato, ha già offerto spunti di riflessione e di proposte in due distinte occasioni. La prima in sede di aggiornamento del Regolamento di contabilità generale dello Stato alla nuova normativa recata dalla legge nr. 468. La cornice regolamentare che era stata disegnata, pur non avendo riportato il favorevole avviso della Corte dei conti, sembrando che talune impostazioni superassero il dettato legislativo, è stata tuttavia esplicitamente apprezzata dalla stessa Magistratura contabile per la rigorosa impostazione giuridica e procedurale data a numerosi problemi. La seconda occasione, del tutto informale, ma non per questo meno importante, è stata assunta dal Ministro del tesoro con lettera del 6 febbraio 1985, trasmessa ai Presidenti delle Assemblee legislative ed ai Presidenti delle Commissioni Bilancio, con la quale si poneva l'accento su molte delle complesse

problematiche evidenziate nel tempo attraverso l'esame parlamentare del bilancio e della legge finanziaria.

Sembra ora necessario riprendere quelle idee per contribuire - d'intesa col Parlamento - ad individuare soluzioni legislative e regolamentari, percorsi procedurali, scansioni temporali del processo di formazione delle decisioni di bilancio che valgano a superare i problemi che dal 1978 ad oggi si sono intrecciati e stratificati, introducendo nel sistema elementi di irrazionalità e incoerenza.

L'approccio alle correzioni normative non può che partire dalla revisione delle finalità e del contenuto della legge finanziaria, enucleando nettamente - anche sotto il profilo temporale - le funzioni di indirizzo e di programmazione dal successivo momento di concreta traduzione legislativa.

A questo scopo, sintetizzata brevemente l'evoluzione del processo di bilancio nella legge nr. 468 del 1978 con le problematiche di maggior rilievo, nonché la cornice costituzionale nella quale le modifiche devono inserirsi, si prospetta l'adozione di

una legge ricognitoria degli obiettivi annuali e pluriennali di finanza pubblica, anticipata rispetto all'epoca di svolgimento della sessione autunnale di bilancio, preparatoria delle successive fasi del processo di formazione dei documenti finanziari e delle deliberazioni parlamentari.

Le linee di correzione immaginate di per sè non escludono il mantenimento dello strumento della legge finanziaria, anche se forse appare preferibile rivitalizzare almeno in parte i contenuti decisionali della legge di bilancio superando l'acritica formula della sua natura di "legge formale", più volte screditata dalla dottrina più avveduta.

L'EVOLUZIONE DEL PROCESSO DI BILANCIO
NELLA LEGGE NR. 468 DEL 1978

1.- L'evoluzione del processo decisionale in materia di bilancio ha segnato nel nostro Paese un qualificante momento di rilevante significato sia tecnico-giuridico che politico con l'emanazione della legge 5 agosto 1978, nr. 468.

Le vicende della sua approvazione si collocano nel particolare contesto politico-parlamentare della "Unità nazionale", che aveva visto coagulare unanimità di intenti nella ricerca di strumenti efficienti di governo della finanza pubblica.

E' appena il caso di ricordare l'esistenza - allora come oggi - di numerosi punti critici nell'ambito dei conti pubblici che avevano imposto la proposizione di un articolato disegno di riforma, i cui tratti salienti si esprimevano essenzialmente in tre strumenti:

- bilancio di cassa, affiancato al bilancio di competenza, per la esplicitazione contabile dei flussi reali di entrata e di spesa;

- bilancio pluriennale, per la rappresentazione contabile dei riflessi finanziari delle scelte di politica economica nell'ottica di una programmazione di medio e lungo periodo;

- legge finanziaria - tesa al superamento della realtà legislativa che ha sempre considerato la legge di bilancio mero atto autorizzativo a contenuto tipico ed a competenza limitata - al fine precipuo di curare una annuale verifica ed eventuale adeguamento correttivo degli andamenti indesiderati delle grandezze più significative della finanza pubblica.

Accanto ad essi, oltre una nutrita serie di innovazioni tecniche che si qualificano per la loro funzione di integrazione e raccordo con la normativa tradizionale, di grande rilievo le disposizioni concernenti la normalizzazione ed il consolidamento dei conti pubblici.

2.- Il dibattito che si è aperto sin dalla

prima applicazione della legge nr. 468, si è andato sempre più vivacizzando, specie in occasione dell'autunnale discussione parlamentare sui documenti finanziari di bilancio.

Tutte le posizioni culturali e politiche, pur riconoscendo alla legge di riforma aspetti positivi di indubbio rilievo, si trovano peraltro concordi su alcuni unificanti critiche di fondo circa l'inadeguatezza di talune soluzioni applicative, soprattutto per ciò che concerne il metodo della legge finanziaria ed il bilancio pluriennale programmatico.

Responsabili di questa inadeguatezza numerosi fattori fra i quali - almeno per ciò che riguarda la legge finanziaria - l'empirico adattamento dei regolamenti parlamentari alle esigenze del nuovo processo decisionale e le contraddizioni di un sistema politico-legislativo che oltre a carenze e ritardi, denuncia sovente difficoltà nell'aggregazione del consenso.

3.- Tralasciando per un momento il tema del

bilancio pluriennale programmatico, lo strumento che ha posto in evidenza la maggiore problematicità è stato la legge finanziaria che, senza dubbio, rappresenta il documento chiave del rapporto Governo-Parlamento, l'atto che configura uno dei modi "con cui si rinnova e si verifica il contratto sociale".

La legge finanziaria, vista ed usata come area delle decisioni sostanziali e, quindi, come punto di intersezione, raccordo e armonizzazione dell'intera finanza pubblica, è stata chiamata di volta in volta ad identificare priorità e ridefinire linee riallocative delle risorse attraverso impianti normativi che hanno incentivato la tendenza del Parlamento all'integrazione ed all'emendamento.

La mancata delimitazione dell'ambito di intervento normativo assumibile con la legge finanziaria - essenziale in un sistema centralizzato di finanza pubblica come quello attualmente vigente, in cui le disposizioni legislative aventi riflessi finanziari sono numerosissime in ogni settore - ha frequentemente ampliato la sua portata contenutistica: lo strumento,

ideato ed immaginato come sede di definizione delle coordinate legislative essenziali in materia di finanza pubblica, in definitiva, è risultato sovraccaricato di norme di più svariato contenuto che ne hanno drammatizzato la valenza politica, specie nei momenti in cui più pressante si è appalesata la necessità di compressione della spesa e di riconsiderazione di alcuni istituti fondamentali del sistema della sicurezza sociale.

Sovente, anche per oggettive responsabilità del Governo, l'aver usato la legge finanziaria a fini anticipativi e di stralcio, ovvero per modifiche di assetti istituzionali, si è lesa senza giustificazione la specifica deliberazione delle Commissioni parlamentari di merito che si sono viste sottratte alla loro valutazione - per la sola circostanza dell'inserimento nella legge finanziaria - materie di loro stretta competenza.

Inoltre, l'eventuale codificazione nei regolamenti parlamentari della cosiddetta "sessione di bilancio", se da un lato ha agito positivamente sui

tempi di approvazione dei documenti finanziari, dall'altro ha indirettamente causato non pochi inconvenienti nell'assunzione delle decisioni.

In altri termini, il privilegio della "sessione" si è realizzato a scapito della razionalità, coerenza e compatibilità delle decisioni, risultate schiacciate nella fase di approfondimento e discussione dalla preminente considerazione del rispetto dei tempi.

Scarsamente efficace si è rivelata altresì la procedura prevista nell'articolo 120, secondo comma, del Regolamento della Camera dei Deputati, volta a definire l'ambito proprio di manovra della legge finanziaria. In particolare, dopo l'esame del testo proposto dal Governo, la successiva fase della presentazione e discussione degli emendamenti ha visto via via sfumare, per questi ultimi, il pure opportuno giudizio di pertinenza all'oggetto della legge finanziaria.

Alla disorganica distribuzione delle decisioni, va infine aggiunta la ristrutturazione dei tempi di esame e approvazione parlamentare, con l'incombente necessità della decretazione d'urgenza,

laddove il processo legislativo non si concluda prima dell'inizio del nuovo esercizio e si voglia conservare validità finanziaria alle originarie proposizioni, specie in materia di entrate.

Siffatto sintetico ed incompleto quadro delle distorsioni generate da un metodo di legge finanziaria svincolata da un preciso ambito contenutistico, sembra tuttavia sufficiente a far sì che vengano accolti gli inviti, anche autorevoli, che da più parti si levano per una proposta di revisione del sistema.

**LA CORNICE GIURIDICO-COSTITUZIONALE
ENTRO CUI POSSONO SVILUPParsi EVENTUALI MODIFICHE
DELLA LEGGE NR. 468 DEL 1978**

Procedendo per rapidi cenni, potendosi qui dare per scontata tutta una serie di premesse e di precisazioni, si può senz'altro affermare che il sistema legislativo di formazione delle decisioni di finanza pubblica ruota e si sviluppa attorno alle statuizioni di cui agli articoli 81 e 23 della Costituzione, che delineano altresì il principio coesecutivo e paritario del rapporto Governo-Parlamento.

In particolare, la prima norma sottrae alla legge di bilancio la potestà di istituire nuovi tributi e nuove spese, mentre la seconda dispone la espressa riserva alla legge ordinaria per la imposizione delle prestazioni tributarie.

Le disposizioni costituzionali demandano, quindi, in via esclusiva al normale esercizio della funzione legislativa il potere di attivare specifiche normative di merito laddove si tratti di decidere per

nuove o maggiori spese ovvero innovazioni o modifiche nell'assetto tributario esistente.

Le deliberazioni parlamentari a rilievo finanziario possono dunque rientrare in due fondamentali categorie essenzialmente riconducibili alla annuale legge di bilancio propriamente detta ed alla legge ordinaria: la prima, volta a dare concreta esecutività alla legislazione sostanziale di entrata e di spesa (legge di bilancio); la seconda, di innovare nell'ordinamento esistente (legge di merito).

Da questa schematizzazione minima dei profili costituzionali possono parallelamente dedursi nella decisione di bilancio due essenziali percorsi, con possibili varianti intermedie entrambi capaci di assicurare il rispetto del precetto costituzionale.

Fuò infatti prefigurarsi un sistema decisorio di bilancio affidato ad una sottostante legislazione di puro indirizzo che tracci il quadro finanziario degli interventi rimettendo alla legge di bilancio la valutazione sui tempi e sul quantum.

L'individuazione della nuova o maggiore spesa, ovvero della minore entrata, verificata puntualmente in termini di copertura finanziaria relativamente al bilancio annuale e pluriennale, per gli anni successivi al primo - almeno per ciò che riguarda la spesa - è destinata ad assumere concretezza in sede di decisione di bilancio essendo quello il momento di verifica e valutazione in ordine alla prosecuzione dell'intervento nei termini prefigurati o per una eventuale rideterminazione degli aspetti quantitativi.

Questo modello di decisione si rinviene, sostanzialmente, nella legge quadro di contabilità regionale nr. 335 del 1976.

In alternativa al modello predetto si pone il sistema governato da una legislazione di tipo rigido che obbliga il bilancio ad una mera ricezione. E' questo il caso della legge nr. 468 del 1978, che - con lo strumento della legge finanziaria e la forma intermedia delle leggi di spesa a carattere pluriennale contemplate nell'articolo 18 della stessa legge nr. 468 - riduce il bilancio ad una funzione prettamente notarile.

Conclusivamente, senza alcuna forzatura

interpretativa dei dettami costituzionali, la legge di bilancio trova spazi decisionali di ampiezza variabile in relazione al diverso atteggiarsi dei dispositivi finanziari della legislazione sottostante.

Data tale normativa costituzionale, un disegno di correzione e razionalizzazione dell'attuale sistema di scelte per spostare il baricentro delle decisioni nella legge di bilancio - limitando i contenuti della legge finanziaria o persino annullandola per sostituirla con determinazioni con specifici provvedimenti settoriali - appare del tutto praticabile.

**PROPOSTE DI AGGIUSTAMENTO
DI TALUNE IMPOSTAZIONI DELLA LEGGE NR. 468**

1.- La succinta rassegna della evoluzione del processo di bilancio e dei relativi inconvenienti dopo la legge nr. 468 del 1978, in uno con la cornice costituzionale entro cui il sistema della riforma si è collocato, consente alcune rapide considerazioni e proposte.

Un primo ordine di considerazioni attiene alla evidenziata insufficienza della tradizionale concezione che vuole lo svolgimento del processo di deliberazione del bilancio in tempi ristretti, senza una preliminare corresponsabilizzazione parlamentare sulla individuazione degli obiettivi.

Fer contro, un processo di bilancio susseguente ad un previo confronto Governo-Parlamento in tema di grandezze obiettivo della finanza pubblica, può consentire un addensato, ma disteso svolgimento della sessione autunnale di discussione e approvazione dei documenti di bilancio.

Un secondo ordine di considerazioni si deve invece riferire alla peculiarità del regime costituzionale italiano che impone un processo di traduzione legislativa della manovra di politica fiscale, attivabile soltanto attraverso uno strumento esterno e parallelo alla legge di bilancio (legge finanziaria), ovvero con specifiche normative di settore.

Infine, un terzo ordine di riflessioni si incentra sull'impulso che deve venire dalla disciplina regolamentare delle due Assemblee legislative per una più coerente saldatura tra le istanze di un rinnovato e più certo processo di deliberazione dei documenti di bilancio e le esigenze politico-parlamentari.

2.- Alla stregua delle considerazioni che precedono - ferma restando la validità della più generale impostazione del sistema della legge nr. 468 del 1978 - un disegno correttivo delle procedure decisionali di bilancio, per quanto limitato a pochi

aspetti, deve comunque riorganizzare e armonizzare vari e complessi elementi i cui profili più significativi sembrano essere:

a) anticipo temporale del momento di selezione delle grandezze obiettivo annuali e pluriennali delle finanze del settore statale e del settore pubblico allargato;

b) individuazione di un atto di indirizzo politico, ovvero di una normativa di programmazione finanziaria (legge di obiettivi), che faccia emergere ed enuclei le "regole" di carattere generale e i vincoli cui dovranno poi soggiacere sia le decisioni di bilancio che la legislazione di merito;

c) adeguamento dei regolamenti parlamentari in coerenza con le nuove e diverse modalità del processo di programmazione finanziaria e di assunzione delle relative decisioni.

Sullo sfondo della soluzione giuridico-procedurale di queste rilevanti problematiche, temi strettamente interconnessi e di non secondaria

importanza sono rappresentati:

- dall'adeguamento normativo del modulo di costruzione del bilancio pluriennale programmatico;
- dalla riconsiderazione e predeterminazione dei canoni di verifica delle coperture finanziarie;
- dall'esplicitazione a livello di singola norma sostanziale del volume di spesa, ovvero dell'economia o della maggiore entrata che consegue dalla sua applicazione.

Nelle pagine che seguono si cercherà di tratteggiare brevemente le ipotesi di soluzioni, anche alternative, che si intravedono per ciascuno dei problemi sopra enunciati:

ANTICIFO TEMPORALE DEL MOMENTO DI SELEZIONE DELLE
GRANDEZZE OBIETTIVO ANNUALI E PLURIENNALI DELLA FINANZA
DEL SETTORE STATALE E DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO

1.- Come in precedenza accennato, l'esperienza applicativa della legge nr. 468 del 1978 ha posto in evidenza la necessità di pervenire ad un processo di bilancio più articolato nel tempo, essenzialmente destinato a separare la fase di impostazione degli obiettivi di finanza pubblica complessivamente considerati, da quella della loro traduzione legislativa.

Si tratta, in altri termini, di individuare nell'arco dell'anno un ordine di scansioni temporali, praticabile e coerente, che possa dare luogo a distinte sessioni parlamentari.

L'epoca di fissazione della prima sessione - destinata a definire in via generale le grandezze obiettivo del bilancio dello Stato e degli enti del settore statale - potrebbe offrire l'alternativa dei mesi di aprile o di luglio.

La preferenza si appunta su questa seconda data in quanto presenta i maggiori vantaggi.

La rassegna degli aspetti positivi e delle controindicazioni per ciascuna delle due epoche consente di verificare i motivi della preferenza.

E' appena il caso di precisare che per consentire l'ipotizzata "sessione" il Governo sarebbe impegnato a presentare un atto di indirizzo o una "legge di obiettivi", rispettivamente, entro il mese di marzo o entro il mese di giugno.

Contro la scelta del mese di marzo osterebbe la possibilità di avere elementi attendibili per un parallelo anticipo da parte del Ministero del bilancio e della programmazione economica della "Relazione previsionale e programmatica" per l'anno successivo; inoltre, sul versante parlamentare potrebbe risultare inopportuna la fissazione di una "terza sessione", la prima in ordine di tempo, rispetto alle attuali due sessioni (estiva e autunnale).

La scelta del mese di giugno, invece, è vero che si collocherebbe dopo l'emanazione della circolare

del Tesoro (marzo), ma avrebbe il duplice vantaggio di ancorare la determinazione delle grandezze obiettivo di finanza pubblica al rendiconto dell'anno precedente, all'assestamento dell'anno ed alle risultanze di cassa del settore statale dei primi cinque mesi. Risulterebbe più praticabile l'idea di anticipare alla stessa epoca la "Relazione previsionale e programmatica" e non sarebbe necessario istituire una terza "sessione" di lavori parlamentari per i documenti di bilancio.

OPZIONE FRA ATTO DI INDIRIZZO POLITICO O LEGGE DI
PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA A CONTENUTO DELLA
DELIBERAZIONE

1.- Una volta individuata l'epoca di svolgimento del confronto parlamentare sugli elementi più rappresentativi delle strategie di finanza pubblica da assumere su base annuale e pluriennale, un più delicato problema da affrontare deve riguardare il metodo di assunzione delle decisioni, vale a dire se le stesse debbano configurarsi quale atto di indirizzo politico o debbano porsi sul piano della deliberazione legislativa.

Fra le due ipotesi, appare preferibile appuntare la scelta sulla formula legislativa, per la maggiore forza di comando giuridico che da essa promana rispetto ad ogni altro atto di indirizzo. Ciò soprattutto in considerazione della presenza di una pluralità di enti e soggetti dotati di marcata autonomia per i quali lo strumento della mozione non sembra essere risolutivo ai fini della concreta funzione di coordinamento finanziario che si intende perseguire.

2.- Circa il contenuto del nuovo strumento legislativo questo dovrebbe riguardare la determinazione di una griglia di obiettivi annuali e pluriennali, nell'ottica globale del controllo e della gestione della finanza pubblica (*).

Sarebbero comunque estranee a siffatta legge, norme istitutive di nuovi tributi o di nuove spese specificamente individuate, e vi rientrerebbero invece deliberazioni di carattere generale istitutive delle regole alle quali poi dovrebbero soggiacere sia le decisioni di bilancio che la legislazione di merito.

Quella che qui si ipotizza dovrebbe essere una legge di un solo articolo, da definirsi "legge di programmazione finanziaria", che agisca nell'area delle scelte preliminari e strategiche che interessano gli aggregati più significativi della finanza pubblica, come espressione della manovra di politica economica sul piano finanziario.

X

le legge

(*). L'orizzonte triennale degli obiettivi potrebbe essere aggiornato annualmente con scorrimento in avanti di un anno alla luce dell'effettiva evoluzione dell'economia e dei parametri più significativi della finanza pubblica.

Esemplificativamente, tale legge dovrebbe determinare per ciascun anno del triennio:

a) l'incremento minimo delle entrate tributarie ed extratributarie rispetto alle previsioni assestate dell'anno in corso;

b) la percentuale massima di crescita rispetto al bilancio assestate delle spese correnti al netto degli interessi e delle partite duplicative fra entrate e spese;

c) la percentuale massima di espansione, sempre rispetto allo stesso bilancio assestate, delle spese in conto capitale;

d) nell'ambito delle spese correnti e in conto capitale, l'individuazione dei vincoli di crescita di alcuni aggregati fondamentali, quali le spese di personale in attività o in quiescenza, ed i trasferimenti correnti ed in conto capitale al sistema degli enti decentrati (Regioni, Comuni e Province, fondo sanitario nazionale, aziende autonome, sistema della sicurezza sociale).

Le potenziali varianti che possono introdursi

in uno schema come quello sopra descritto sono facilmente intuibili, in taluni casi essendo possibile programmare i vincoli e gli obiettivi di politica di bilancio anche all'interno di ciascuna categoria economica di spesa, ovvero a livello di funzioni.

Ad esempio, ove si valutasse eccessiva la pressione fiscale e si ritenesse di attenuarne il peso, il disegno di legge potrebbe proporre il decremento percentuale, determinando per esse un tasso di crescita inferiore a quello programmato di inflazione e individuando altresì il comparto sul quale agire; analogamente, per la spesa, ove ciò fosse richiesto da esigenze specifiche di politica settoriale (Difesa, Giustizia, Istruzione, Trasporti, ecc.) potrebbero ben determinarsi diversi valori percentuali di crescita ovvero rapporti percentuali riferiti alla spesa finale al netto degli interessi.

ATTUAZIONE DELLE DECISIONI RECAE DALLA LEGGE DI
PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA E CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA
DEL PREFIGURATO LIVELLO DI INDEBITAMENTO

1.- Il contenuto di programmazione e di coordinamento finanziario espresso dalla richiamata legge di programmazione finanziaria, comporta che la successiva specificazione e traduzione normativa dei vincoli e degli obiettivi da essa recati sia compiuta dalla legge di bilancio nei limiti propri, e dalla legge finanziaria o dalle leggi di settore per tutta la disciplina sostanziale.

Tuttavia, una volta accolta l'idea della legge di programmazione finanziaria, sembra debba essere attentamente valutata l'opportunità di far sopravvivere nell'ambito del processo di bilancio, lo strumento della legge finanziaria. Ovviamente, la sua soppressione, comporterebbe la necessità di traslare nella legge di bilancio - con contestuale adozione dei moduli legislativi sostanziali che sottendono l'impianto dei bilanci regionali (Legge 335/1976) - il suo contenuto

Legge finanziaria

"necessario": rimodulazione delle leggi di spesa a carattere pluriennale (Tabella A); fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso (Tabelle B e C); quantificazione degli stanziamenti autorizzati in relazione a disposizioni di legge la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria (Tabella D).

Il contenuto eventuale, invece, dovrebbe in ogni caso formare oggetto di normative specifiche di settore. X

La formula dubitativa in ordine alla permanenza del metodo della legge finanziaria appare d'obbligo soprattutto per le perplessità di carattere costituzionale che essa suscita in ordine al fondamentale tema della copertura finanziaria. Nell'audizione resa il 22 luglio 1981 alla V Commissione Bilancio del Senato della Repubblica da esponenti della Ragioneria generale dello Stato sul tema della copertura della legge finanziaria, l'opinione del Ministero del tesoro era stata ben evidenziata: "...le determinazioni della legge finanziaria debbono collocarsi all'interno delle linee di potenziale applicazione della nuova

metodologia di riscontro delle coperture finanziarie contemplate nell'articolo 4, ottavo comma, della legge nr. 468"(*).

(* Si ricorda che la normativa dell'art.4 della legge nr. 468 del 1978 contempla due differenti metodologie di riscontro della copertura, secondo che la stessa riguardi spese correnti, ovvero spese in conto capitale.

La metodologia stabilita per il riscontro delle spese correnti sembra in primo luogo affermare che una volta stabilita nell'ambito del bilancio pluriennale l'entità del fondo speciale di parte corrente, destinato a far fronte alle spese derivanti da progetti di legge che si prevede possano essere approvati nell'anno (art.10, primo comma), l'eventuale finanziamento di ulteriori esigenze rimane precluso ove ad esso non corrisponda un effettivo miglioramento del saldo risultante dalla differenza tra entrate tributarie ed extratributarie e spese correnti. Il miglioramento di tale saldo potrà essere ottenuto attraverso l'accrescimento del gettito fiscale, mediante riduzione di spese, ovvero contestualmente aumentando le entrate e diminuendo le spese.

In concreto, una volta determinato per l'anno di gestione il volume dei fondi speciali attraverso l'analitico dettaglio delle iniziative che si intendono finanziare, e contestuale individuazione del prevedibile riflesso nell'arco temporale di riferimento, il possibile margine di espansione per ulteriori spese o per un ampliamento di quelle già esistenti sarà dato dal miglioramento del risparmio pubblico rispetto a quello inizialmente previsto in ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio pluriennale.

Per ciò che concerne il riscontro di copertura delle spese in conto capitale, il procedimento tecnico-giuridico può ritenersi del tutto analogo, mutando semplicemente il parametro base di riferimento, non più costituito dal risparmio pubblico, bensì dal saldo netto da finanziare individuato nel bilancio pluriennale.

Autorevoli opinioni confermano che a questa metodologia dovrebbe soggiacere anche la legge finanziaria.

Va da sé che l'esigenza di far rientrare la legge finanziaria nell'ambito di applicazione del richiamato ottavo comma dell'articolo 4, nascerebbe solo nel caso in cui l'ipotizzato obiettivo di crescita delle entrate non risultasse idoneo a coprire l'incremento di spesa derivante dagli obiettivi fissati per la parte corrente e per il conto capitale.

Il caso presenta caratteri di particolare delicatezza per le implicazioni di ordine costituzionale: comunque, al pari di quanto tradizionalmente operato prima dell'avvento della riforma del 1978 in sede di legge di bilancio, una copertura reperita attraverso il ricorso al mercato sarebbe in questo caso da ritenere inevitabile.

2.- A prescindere dalla opportunità o meno di lasciare sopravvivere la legge finanziaria è senz'altro da prefigurare una esatta delimitazione e prosciugamento del suo ambito contenutistico che dovrebbe essere limitato alla determinazione ed all'approvazione delle attuali quattro tabelle di cui è cenno in precedenza.

spese correnti tenute 100
 programmat. 80
 di cui 10 nuove iniziative
 X X X

La manovra attuativa degli indirizzi stabiliti nella legge di programma resterebbe pertanto interamente affidata alla legislazione di settore, sia per ciò che riguarda i rifinanziamenti di leggi di spesa esistenti, sia per le nuove iniziative. Questa normativa dovrebbe essere proposta ed approvata dal Parlamento dopo l'approvazione del bilancio e della eventuale legge finanziaria, essendo questi gli strumenti che a seconda delle opzioni di cui innanzi è cenno dovrebbero preordinare gli occorrenti mezzi di copertura finanziaria. Resterebbero inoltre affidate ad interventi legislativi specifici, le proposte correttive, modificative ed innovative della legislazione in essere al fine di contrastare andamenti tendenziali di spesa o di entrata conflittuali con il quadro degli obiettivi e dei vincoli individuati nella legge di programma.

A differenza della restante legislazione di merito di cui si è detto in precedenza (rifinanziamenti e nuovi programmi legislativi di spesa), le disposizioni in questione dovrebbero essere presentate dal Governo - sempre che non fossero già all'esame del Parlamento -

subito dopo l'approvazione della legge di programmazione finanziaria e comunque non oltre la data di presentazione del bilancio per consentirne l'approvazione prima dell'inizio dell'anno di riferimento.

3.- Lo schema procedurale dell'ipotizzato nuovo processo di programmazione finanziaria sarebbe tuttavia monco e privo di concreta efficacia sul governo della spesa pubblica se omettesse di considerare l'ipotesi della tardività nell'approvazione, della correzione o, in via estrema, del rigetto parlamentare delle norme modificative di andamenti finanziari tendenziali proposte dal Governo in quanto confliggenti con la preliminare decisione sulle grandezze obiettivo del bilancio statale o degli altri enti del settore pubblico.

L'ipotesi non può essere aprioristicamente scartata ed andrebbe, quindi, valutata a livello legislativo l'introduzione di una sorta di "clausola di salvaguardia", vale a dire l'adozione di un meccanismo

di legge, di automatica applicazione, per la sterilizzazione di una quota di spesa, iscritta nei fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso di parte corrente, di entità pari alla mancata entrata o economia. (*)

L'adozione di un dispositivo di questo genere non sarebbe peraltro di immediata applicazione se non si prevedesse, contestualmente, di operare un adeguato aggiustamento delle modalità di impostazione ed esposizione dei fondi speciali.

Non sembrando praticabile la via di lasciare al Ministro del tesoro la discrezionalità sulla scelta dell'accantonamento da "sterilizzare" o "ridurre" (**) in attesa dell'approvazione della norma attuativa dell'obiettivo di realizzazione di maggiori entrate e di economie di spese, i fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso dovrebbero enucleare fin dalla fase di impostazione le finalizzazioni ed i relativi

(*) La individuazione nell'ambito dei fondi speciali di accantonamenti suscettibili di "sterilizzazione", si inquadra - con caratteristiche ed effetti sostanzialmente analoghi - nel contesto delle proposte avanzate in passato per la iscrizione nei fondi speciali di bilancio di appostazioni di segno negativo (cosiddetto "fondo globale negativo"), di recente autorevolmente riprese in sede di Commissione bilancio della Camera dei Deputati (On.le Bassanini).

(**) Questa alternativa riguarda l'approvazione con modificazioni peggiorative rispetto al disegno iniziale.

accantonamenti da rendere inoperanti, assegnando in pari tempo una graduatoria di inutilizzabilità in corrispondenza delle singole iniziative di correzione della spesa o della entrata che sono funzionali alla manovra.

La delicatezza e l'importanza di questo meccanismo legislativo dovrebbe trovare speculare considerazione nelle norme dei regolamenti parlamentari.

ADEGUAMENTO DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

1.- La definizione di un nuovo disegno procedurale relativo alla complessiva decisione di bilancio (legge di programmazione finanziaria + legge di bilancio + eventuale legge finanziaria + eventuali leggi di settore attuative della manovra correttiva ed integrativa di finanza pubblica), richiede sul versante parlamentare, come già detto, un adeguato sforzo di adeguamento e sintonizzazione.

La capacità delle norme regolamentari di assecondare l'iter di esame dei documenti finanziari appare condizione indispensabile per garantire certezza nei tempi e nelle procedure, come ampiamente dimostrato dalla recente codificazione della sessione di bilancio sia alla Camera che al Senato.

I disegni di legge "inerenti alla formazione dei bilanci", cui fa testuale riferimento il Regolamento del Senato, dovrebbero intendersi comprensivi non soltanto del disegno di legge di bilancio e dell'eventuale disegno di legge finanziaria, ma anche

degli altri disegni di legge, funzionali alla manovra di finanza pubblica ed essere quindi privilegiati nell'ambito del calendario dei lavori parlamentari ai fini dell'approvazione prima dell'avvio del nuovo esercizio.

Il favore della cosiddetta "corsia preferenziale" può infatti contribuire in maniera determinante ad evitare, per le materie considerate indispensabili alla manovra di finanza pubblica, il fenomeno del ricorso alla decretazione d'urgenza, superando il disordine e le interferenze che esso crea nell'ordinato svolgimento dei lavori parlamentari.

ULTERIORI, PRINCIPALI CORREZIONI DA INTRODURRE
NELLA LEGGE NR. 468 DEL 1978

1.- La riflessione propositiva in ordine alle possibili innovazioni dell'attuale sistema decisionale di bilancio non deve far dimenticare che le concrete esperienze applicative della legge nr. 468 hanno posto in evidenza talune altre contraddizioni, deficienze e lacune riferibili a strumenti e soluzioni accolte nella legge di riforma, per le quali è necessario proporre correzioni adeguate.

Come già accennato in precedenza, attenzione particolare dovrà essere posta sui seguenti istituti:

Modulo di costruzione del bilancio pluriennale programmatico.

Gli aspetti problematici, le contraddizioni e le incongruenze della normativa dell'articolo 4 della legge nr. 468 del 1978 in ordine ai criteri di costruzione di un bilancio pluriennale programmatico

sono state più volte messe in evidenza in passato. Si può ricordare in particolare il documento "Note per la costruzione di un bilancio pluriennale programmatico 1985-1987" predisposto dal Tesoro nell'ottobre 1984.

In questa sede si ricorda che la normativa richiamata prevede due distinti scenari, elaborati ambedue in termini di competenza, volti ad individuare uno l'andamento delle entrate e delle uscite in base alla legislazione vigente e l'altro il medesimo andamento rivisto in coerenza col quadro macroeconomico generale e gli indirizzi di politica economica.

La stessa norma individua nel bilancio pluriennale la sede di verifica degli spazi finanziari per la copertura delle nuove o maggiori spese (o delle minori entrate).

Mentre nessun problema esiste per la costruzione del bilancio pluriennale a legislazione vigente (bilancio + legge finanziaria), difficoltà non superabili si pongono per la impostazione della versione programmatica nei termini previsti dalla vigente normativa.

Le linee evolutive innanzi tratteggiate consentono, in relazione alla introduzione della legge di programmazione finanziaria, di progettare una proiezione pluriennale, per soli aggregati economici, in termini di competenza e corredata dei saldi differenziali.

Una modifica legislativa nei termini sopra esposti, consentendo la redazione della previsione a livello di bilancio statale, permetterebbe di colmare una lacuna documentale di grande significato.

Metodologia di verifica delle coperture finanziarie.

Altro aspetto importante riguardo al quale occorre una specifica riconsiderazione attiene al tema del corretto assolvimento - per le leggi comportanti oneri - dell'obbligo di copertura stabilito dall'articolo 81, ultimo comma, della Costituzione e della connessa e indefinita metodologia applicativa in atto risultante nell'articolo 4, ottavo comma, della legge nr. 468 del 1978.

Sulla problematica del riscontro di copertura due sono i profili da evidenziare:

- necessità di esplicitazione in forma puntuale e corretta della congruenza finanziaria della quantificazione delle nuove o maggiori spese, ovvero delle minori entrate;

- semplificazione delle regole metodologiche di verifica circa la sussistenza effettiva, su base pluriennale, degli occorrenti mezzi di copertura finanziaria.

Circa il primo aspetto, sembra necessario individuare una linea di rafforzamento delle direttive a più riprese impartite dalla Ragioneria Generale dello Stato (ultima in ordine di tempo la circolare nr. 31 del 14 maggio 1985), per ciò che concerne le iniziative legislative di origine governativa.

Parallelo riscontro, peraltro, dovrebbe aversi sul versante parlamentare, specie per ciò che concerne la valutazione delle conseguenze finanziarie degli emendamenti attraverso analogia prescrizione, nei termini che saranno ritenuti più adeguati.

Opportuna, inoltre, si rivelerebbe una

prescrizione legislativa volta a stabilire l'obbligo che in ciascuna legge a contenuto finanziario, i singoli articoli che autorizzino nuovi o maggiori oneri o che comportino economie, o, infine, registrino maggiori o minori entrate, indichino la relativa valutazione che ne è stata fatta in modo da avere una immediata possibilità di riscontro della clausola di copertura. L'indicazione servirebbe altresì al parlamentare per avere sempre presenti le conseguenze del suo voto.

Per quanto attiene, invece, alla regola della verifica di copertura, appare utile orientarsi verso una formula semplificata rispetto all'attuale, che dia il senso della qualità dei mezzi offerti a copertura, nonché del relativo riscontro su base pluriennale degli oneri che si proiettano nel tempo.

Una semplificazione immediata si potrebbe conseguire attraverso la prescrizione che le coperture possono essere garantite soltanto attraverso l'utilizzo degli accantonamenti dei fondi speciali o da nuove e maggiori entrate conseguenti a provvedimenti fiscali.

PAGINA BIANCA

Risposte del Ministro del tesoro, Giovanni Goria, ai
quesiti formulati dalla Commissione nel corso della
seduta di mercoledì 19 marzo 1986

PAGINA BIANCA

On.le Bassanini

1) Nel documento della Ragioneria Generale dello Stato "si prospetta in termini impegnativi l'opportunità di rivedere la distinzione tra legge finanziaria e bilancio". Se l'Amministrazione del Tesoro insiste sulla proposta avanzata si desiderano conoscere le risposte a tre obiezioni:

a) Con la eliminazione dello strumento della legge finanziaria si potrebbe perdere un'articolazione che consente di isolare e sottolineare il momento della decisione discrezionale da assumere sulla manovra;

b) La soppressione dello strumento della legge finanziaria costringerebbe di fatto a ricollocare molti dei suoi contenuti in altri strumenti che, per una parte consistente, dovrebbero confluire nella legge di bilancio;

c) Non è pacifico in dottrina l'assunto secondo cui è costituzionalmente legittimo rinviare decisioni sostanziali sulla quantificazione degli stanziamenti disposti da leggi autorizzative di spesa alla legge di bilancio.

segue: Bassanini

* * *

1) E' opportuno ricordare che a conclusione dei lavori parlamentari di approvazione dei documenti di bilancio 1986, l'invito rivolto anche al Governo dai Presidenti delle Assemblee legislative per una comune riflessione e conseguente iniziativa di modifica del processo di bilancio, si incentrava, in particolare, nello strumento della legge finanziaria che nella metodologia istituzionale della finanza pubblica ha presentato sin dall'avvio della riforma del 1978 gli aspetti più controversi.

Pertanto, nel tratteggiare le possibili linee di revisione della legge nr. 468, il documento della Ragioneria Generale dello Stato non poteva, per completezza, ignorare le due possibili alternative circa la "sorte" di questo strumento.

Ciò, tuttavia, non ha voluto rappresentare una opzione a favore della soppressione della legge finanziaria anche se, come lo stesso documento ha messo in evidenza, appare necessario che ove essa permanga fra gli strumenti che concretizzano la decisione di bilancio, ne sia esattamente delimitato il contenuto.

Eventuali carenze nella puntuale

segue: Bassanini

delimitazione dell'ambito contenutistico lasciano infatti intravedere la possibilità che tardando o addirittura mancando le leggi di settore si possa essere indotti a impiegare nuovamente la legge finanziaria come veicolo legislativo a sbocco obbligato per tutta la congerie di interventi normativi che, per contro, si desidera espungere.

Circa le obiezioni tratteggiate dall'On.le Bassanini non vi è dubbio che l'ipotesi della conservazione della legge finanziaria presenti caratteri di maggiore razionalità e chiarezza nella distribuzione delle decisioni, rispetto all'accentramento delle stesse nella sola legge di bilancio.

segue: Bassanini

2) "Nel documento R.G.S. si prende una posizione netta, non nuova e coerente con il passato, contro il bilancio pluriennale programmatico". Per contro, "probabilmente, un documento di programmazione pluriennale potrebbe essere lo strumento che dà la definizione dei vincoli generali della legge finanziaria e che consente, a questo punto, di ritrovare la copertura finanziaria nella legge finanziaria". In questo senso, sono in grado il Ministro ed i suoi collaboratori di compiere qualche passo avanti?

* * *

2) La necessità ed opportunità di un bilancio pluriennale programmatico non viene messa in discussione dal documento R.G.S.. Anzi, proprio al fine di avvalorarne l'impostazione, si è prefigurato esplicitamente che anche la "legge di programmazione finanziaria" contempli una griglia di obiettivi annuali e pluriennali in un orizzonte triennale, da aggiornare annualmente per scorrimento alla luce della effettiva evoluzione dell'economia e dei parametri più significativi della finanza pubblica (cfr.

segue: Bassanini

nota pag. 25 del documento R.G.S).

Ciò che invece si è voluto ribadire è la impraticabilità tecnica della costruzione di una previsione pluriennale programmatica nei termini prescritti dall'articolo 4 della legge nr. 468, nonché la inopportunità che a tale bilancio sia conferito il crisma della giuridicità in guisa che i suoi saldi possano costituire parametro di riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese di conto capitale.

Come più volte osservato, il riferimento delle coperture al saldo netto da finanziare del bilancio pluriennale programmatico appare del tutto irrazionale ove si ponga mente alla circostanza che il risultato differenziale in questione esprime la sintesi contabile di contrapposti volumi di entrate e spese finali, solo in parte frutto di previsioni attendibilmente certe, perché suffragate da disposizioni normativamente già assunte. Altra parte, più o meno grande, riflette invece le risultanze di azioni intraprese e non concluse, di altre ancora da avviare, di aspettative che possono anche rivelarsi superate o eluse da altri eventi. E ciò a

segue: Bassanini

prescindere da quelle contingenze di carattere strettamente politico (crisi di governo, scioglimento anticipato delle Assemblee legislative, difficoltà di coagulare consenso su taluni provvedimenti, ecc.) che possono rendere impossibile il verificarsi delle azioni e delle condizioni che potevano avere indotto a correggere ed orientare in un determinato senso le grandezze esposte nel bilancio pluriennale programmatico. Le vicende di questi anni sono ricche di esempi del genere e giusto per citarne qualcuno si può qui ricordare la manovra di accorpamento IVA più volte programmata e solo di recente realizzata, l'introduzione di una misura di condono urbanistico, improcabili riduzioni di spese nel settore sanitario, ecc..

segue: Bassanini

3) Accentrare nella sessione di luglio anche la decisione parlamentare della "legge di programmazione finanziaria" può rivelarsi impraticabile "avendo finora la resistenza o l'impossibilità della Ragioneria Generale dello Stato e della Corte dei Conti ad anticipare la presentazione del consuntivo almeno di un mese...".

* * *

3) L'impossibilità di anticipare l'epoca di presentazione del rendiconto generale dello Stato rispetto all'attuale termine del 30 giugno non è frutto di resistenze da parte della Ragioneria Generale dello Stato che, invero, apparirebbero incomprensibili, ma piuttosto della obiettiva impossibilità di accorciare ulteriormente gli adempimenti connessi al complesso iter amministrativo-contabile di chiusura dei conti di gestione. La formazione delle risultanze di consuntivo impegna infatti l'intera Amministrazione dello Stato sia nelle strutture centrali che nelle articolazioni periferiche con una intensa attività di riscontro che procede per fasi successive, investendo la competenza di migliaia di agenti contabili,

segue: Bassanini

di funzionari delegati e di uffici.

In allegato alle presenti note è fornito un dettaglio dei termini di svolgimento dei singoli adempimenti richiesti dalla normativa contabile e dalle istruzioni ministeriali per la formazione del rendiconto (Allegato nr. 1); la semplice elencazione di dette operazioni rende di piena evidenza l'impraticabilità operativa di un accorciamento dei termini di approntamento del conto consuntivo.

Sempre in tema di rendiconto, l'occasione di questa esposizione offre la opportunità di rendere noti i risultati di uno studio elaborato da un gruppo di lavoro istituito nell'ambito della Ragioneria generale dello Stato, al fine di proporre talune modifiche strutturali e semplificazioni procedurali nella impostazione del conto patrimoniale dello Stato.

Infatti, a fronte delle varie trasformazioni cui è stata assoggettata negli ultimi tempi la gestione contabile statale e nel particolare intento di apportare modifiche sostanziali al conto generale del patrimonio dello Stato, è stata avvertita la necessità di proporre

segue: Bassanini

alcune modifiche legislative (in aggiunta alle innovazioni di ordine strettamente amministrativo realizzate e realizzabili) al fine di rendere più significativo nel contenuto e maggiormente tempestivo nella compilazione e presentazione il conto stesso, quale seconda parte del rendiconto generale dell'Amministrazione statale. E ciò anche per aderire a diverse osservazioni della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione del documento.

La proposta che qui si espone, in vista della revisione della legge n.468 del 1978, è volta ad integrare l'ordinamento contabile dello Stato, con particolare riferimento all'articolo 22 della richiamata legge, n. 468, ed è costituita di due articoli aggiuntivi, il primo dei quali concerne modifiche ai procedimenti di acquisizione dei dati. mentre l'altro incide sulla struttura dell'indicato conto patrimoniale (Allegato nr. 2).

Specificatamente, con il primo comma dell'articolo 22 bis si propone di risolvere l'annoso problema della mancanza di puntualità nella stesura dell'elaborato, la quale è da ritenere imputabile, in

segue: Bassanini

larga misura, all'attuale modalità di esecuzione di adempimenti di natura strettamente formale da parte delle Sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, primo anello di una catena che fa ricadere inevitabilmente il ritardo iniziale su tutte le fasi successive sino alla presentazione - costantemente fuori termine - del "conto del dare e dell'avere" di tesoreria, una delle essenziali componenti che la Direzione generale del Tesoro deve annualmente trasmettere alla Ragioneria generale dello Stato, incaricata della formazione del rendiconto generale.

Nel secondo comma dell'articolo 22 bis viene contemplata la modifica dell'articolo 3 del D.P.R. 30 novembre 1979, n. 718, il quale ha consentito di ottenere sensibili snellimenti procedurali ed operativi sia a livello centrale che periferico, con conseguenti riflessi positivi nell'elaborazione del conto patrimoniale, meno che per alcuni uffici nei quali la confluenza dell'incarico di consegnatario con quello di capo dell'ufficio crea notevoli difficoltà qualora, istituzionalmente, l'attività di carattere squisitamente

segue: Bassanini

giuridico o tecnico prevalga di gran lunga su quella tipicamente amministrativa.

Inoltre, il terzo comma del proposto articolo 22 bis è inteso a riportare a valori più aderenti alla realtà le poste passive del conto de quo corrispondenti ai residui passivi dichiarati perenti agli effetti amministrativi, provenienti dalle scritture finanziarie ed eliminabili soltanto per richiesta di pagamento da parte dei creditori o per prescrizione del sotteso diritto.

Considerato che l'accertamento dell'avvenuta prescrizione, disciplinata da diverse norme del Codice civile, si presenta oltremodo incerta ed onerosa - segnatamente per le pratiche che si svolgono in uffici decentrati rispetto a quelli che gestiscono i residui perenti e che quindi si tende a conservare a tempo indefinito - è stata configurata, mediante l'anzidetto comma, una "perenzione amministrativa" sotto il profilo patrimoniale di cinque anni, periodo ponderatamente prescelto a seguito di indagini dalle quali è emerso come in tale lasso di tempo giungano a compimento quasi tutte le trattazioni a cui è sottostante un valido credito.

segue: Bassanini

Feraltro, non si procede ad alcuna modifica delle disposizioni del Codice civile, specialmente dell'istituto della prescrizione e quindi non viene causato nocimento di sorta al creditore dell'Amministrazione.

L'articolo 22 ter è formato parimenti di tre capoversi e, come sopra accennato, involge gli elementi compositivi del conto generale del patrimonio, in quanto prende in considerazione talune categorie di beni che, seppure notevoli per il loro valore economico e per i riflessi sulla contabilità finanziaria, sfuggono ad una rilevazione contabile per mancanza o lacunosità di leggi in materia.

In primo luogo sono stati esaminati gli aspetti giuridici e contabili dei beni previsti dall'articolo 822 del vigente Codice civile che elenca i beni del demanio pubblico i quali, per la loro condizione di inalienabilità e imprescrittibilità, sono risultati esclusi sinora, per il diritto positivo, da ogni valutazione in termini economici, eccetto il ristretto gruppo dei beni "considerati immobili agli effetti della

segue: Bassanini

compilazione degli inventari" indicati dall'articolo 7 del Regolamento di contabilità generale dello Stato. In relazione all'attuale consistenza del demanio pubblico, si propone di continuare ad esentare da ogni valutazione numeraria i beni elencati nel primo comma dell'articolo 822 c.c., costituenti il "demanio necessario" e cioè il demanio cosiddetto naturale e quello militare, tenuta anche presente l'utilizzazione diretta da parte di tutti i cittadini o la specifica funzione di tutela della sicurezza nazionale.

Invece, i beni individuati dal secondo comma dello stesso articolo 822, che corrispondono al cosiddetto "demanio accidentale", verrebbero inseriti in contabilità nel contesto del conto del patrimonio, stante che il loro particolare regime normativo appare conciliabile con una valutazione in termini economici, inserimento che però nulla toglierebbe a questa peculiare natura giuridica ed alle connesse garanzie di tutela per i beni per cui sono previste.

A tale scopo è stato formulato il primo comma dell'articolo 22 ter, mentre relativamente agli analoghi

segue: Bassanini

beni la cui gestione è affidata alle Amministrazioni e alle Aziende autonome dello Stato, a causa dei rapporti intersoggettivi od interorganici con lo Stato medesimo, si è delineato l'apposito secondo comma; in merito è da precisare che i dati acquisiti andranno a formare prospetti extracontabili e descrittivi - a "latere" del conto - scaturenti da elencazioni articolate per categorie computi metrici e di costo tali da consentire un proficuo rapporto con la correlata parte passiva del bilancio dello Stato, principale se non esclusivo finanziatore delle strutture di che trattasi.

Analogamente, con il terzo comma, si è proceduto per le Istituzioni ecclesiastiche dotate di propria autonomia giuridica e contabile, in considerazione che esse sono qualificate "di Stato" e che acquisiscono il loro patrimonio con fondi erogati dall'Amministrazione statale, i quali costituiscono in sostanza la parte attiva del loro bilancio. Non è sembrato, infatti, né giusta né conveniente l'ipotesi di trascurare del tutto tali beni e quella opposta di iscriverli nel contesto del conto dello Stato e si è preferita quindi la soluzione intermedia

segue: Bassanini

consistente nell'allocare i beni medesimi, cumulativamente per tipi di istituto, ma per categorie omogenee, mediante rilevazioni di natura statistico-informativa ed extracontabile.

segue: Bassanini

4) Appare apprezzabile l'idea che si rinviene nel documento R.G.S., circa l'individuazione di un meccanismo di tutela che garantisca la inutilizzabilità dei fondi globali - secondo precise indicazioni di priorità - sino al perfezionamento degli altri provvedimenti che complessivamente definiscono la manovra di finanza pubblica dell'anno. Appare tuttavia dubbio che questi provvedimenti possano conseguire l'approvazione nel corso della stessa sessione parlamentare di bilancio.

* * *

4) Il dubbio espresso appare fondato. Allorquando i disegni di legge attuativi della manovra correttiva di finanza pubblica - complementare a quella espressa nel progetto di bilancio e correlativo disegno di legge finanziaria - fossero numerosi o politicamente controversi, può ben verificarsi che per contingenze temporali il Parlamento non addivenga all'approvazione dell'intero pacchetto di provvedimenti entro il termine del 31 dicembre. Ciò, tuttavia, rappresenterebbe un

segue: Bassanini

fattore negativo limitatamente per quei provvedimenti che necessariamente devono avere vigenza con decorrenza 1 gennaio.

Ferma restando in ogni caso la salvaguardia dell'entità del disavanzo per effetto del meccanismo di contestuale sterilizzazione di quote dei fondi globali, si dovrebbe ricorrere, infatti, o alla decretazione d'urgenza o decidere per lo slittamento all'anno successivo dell'entrata in vigore delle misure proposte.

Un accorgimento, peraltro già ipotizzato, sarebbe quello di avviare la manovra correttiva per l'anno successivo con anticipo rispetto alla sessione di bilancio, privilegiando altresì nel calendario parlamentare i provvedimenti correttivi che devono avere decorrenza dal 1 gennaio dell'anno successivo.

segue: Bassanini

5) L'indicazione contenuta nel documento R.G.S. circa la possibilità di ammettere la copertura solo sui fondi speciali o sulle nuove o maggiori entrate sembra suggestiva, ma sarebbe preferibile continuare a lasciare aperta la tipologia di copertura mediante riduzioni reali di spesa previste dalla legislazione vigente purchè si riesca a prevedere nei regolamenti parlamentari "...meccanismi sicuri di quantificazione degli oneri e di verifica delle coperture...".

* * *

5) Si conviene con la opportunità di mantenere la tipologia di coperture finanziarie mediante riduzioni di spese già iscritte in bilancio. Sembra tuttavia che accanto alla introduzione di precise regole di quantificazione degli oneri che si intendono coprire, regole altrettanto rigorose siano individuate circa la riduzione per l'anno e per gli esercizi successivi della spesa che offre copertura.

On.le Carrus

1) Domanda in primo luogo se "...è possibile ipotizzare una definizione della legge finanziaria", delimitandone l'ambito "non tanto in positivo, dicendo cioè quello che la legge finanziaria deve essere, quanto, in negativo, spiegando ciò che la legge finanziaria non deve essere...".

* * *

1) Le critiche all'istituto della legge finanziaria vertono soprattutto sul modo con cui se ne è data concreta applicazione.

Le vicende parlamentari di esame ed approvazione di questo strumento hanno più volte evidenziato che la sua funzione non sempre è stata quella di correggere andamenti indesiderati di entrata e di spesa, ma piuttosto quello di introdurre normative di grande rilevanza sociale e politica, spesso profondamente modificative di assetti legislativi preesistenti, ovvero di regolamentare settori in cui la legislazione era carente in tutto o in parte.

Se da un lato, l'ampliamento del contenuto

segue: Carrus

della legge finanziaria ha consentito di avere una sede decisionale unica ed una più agevole percezione della manovra di finanza pubblica e della sua incidenza, per altro verso proprio la rilevanza delle normative proposte ne ha reso oggettivamente difficile l'approvazione in tempi brevi. A ciò devesi aggiungere che la stessa eterogeneità di contenuti normativi ha offerto l'occasione per emendamenti di natura microsettoriale che nulla avevano a che fare con la manovra.

Qualora non si addivenga ad una precisa delimitazione normativa dell'ambito contenutistico della legge finanziaria - specialmente fatta propria dal Parlamento nei suoi regolamenti - esisterà sempre la possibilità che sia il Governo che il Parlamento siano indotti ad un uso improprio dello strumento.

segue: Carrus

2) Desidera sapere dal Ministro del tesoro se ritiene percorribile una riforma legislativa che contempri la predisposizione di un documento di programmazione finanziaria che articoli nel medio periodo le scelte di bilancio, utilizzando le modalità costruttive del bilancio pluriennale programmatico e che contestualmente evidenzi il raccordo con le leggi di attuazione della politica di bilancio, vale a dire di quei provvedimenti che implicano modificazioni nella legislazione sostanziale, non solo in termini finanziari, ma anche di organizzazione e razionalizzazione delle procedure amministrative.

* * *

2) La proposta formulata dal Tesoro muove dal presupposto della impostazione di un disegno di legge di programmazione finanziaria, con orizzonte pluriennale, che dovrebbe rappresentare il sostegno strategico della complessiva decisione di finanza pubblica da articolare successivamente col bilancio di previsione, con la legge finanziaria e con eventuali leggi di settore.

L'ampiezza ed il grado delle specificazioni

segue: Carrus

organizzabili nella legge di programmazione finanziaria in ordine alla desiderabile evoluzione dei vari comparti di entrata o di spesa, mentre rendono possibile l'individuazione, in termini finanziari, delle eventuali correzioni da apportare ai singoli settori, possono tuttavia non consentire, almeno in prima istanza, specificazioni ulteriori sulle normative di tipo organizzativo o di razionalizzazione amministrativa che dovessero essere proposte. Il Governo, peraltro, dovrà fare il massimo sforzo perchè i provvedimenti di adeguamento normativo risultino il più possibile temporalmente ravvicinati rispetto all'epoca della decisione sugli obiettivi al fine di saldare la conoscenza del quantum delle correzioni con l'aspetto qualitativo ed i profili istituzionali.

On.le Macciotta

1) Ritiene giusta l'esigenza di definire i contenuti della legge finanziaria, purchè i limiti che si pongono "non siano tali da vanificare il controllo della manovra affinchè questa sia stringente, anticongiunturale di breve periodo. Da questo punto di vista, l'esigenza di una articolazione congrua della discussione sugli obiettivi interessa non solo il Parlamento, ma persino il Governo...ed è necessario un voto parlamentare che rafforzi quella determinazione, almeno nella fase in cui l'obiettivo del controllo della finanza pubblica sembra essere, almeno in parte, condiviso da tutte le forze politiche".

* * *

1) Le proposte formulate dal Tesoro non intendono mutare le scelte di fondo compiute con la legge n. 468 del 1978, quanto piuttosto, utilizzare le esperienze di questi anni per razionalizzare, completare ed arricchire il processo decisionale di bilancio di quegli elementi che possono consentire l'effettivo conseguimento degli obiettivi posti a base della riforma

segue: Macciotta

del 1978.

In una sequenza logica e rispettosa delle prerogative istituzionali dei vari interlocutori del processo di formazione delle scelte, la fase di individuazione degli obiettivi è stata prefigurata scissa in due distinti momenti: uno preliminare all'interno dell'Esecutivo, per la individuazione delle linee di politica economica e quindi del quadro di riferimento entro cui collocare le proposte per la legge di programmazione finanziaria; un altro, successivo, che dovrebbe concretizzarsi nel confronto e correlativa corresponsabilizzazione parlamentare, affinché le decisioni assunte divengano un riferimento obbligatorio al quale attenersi nella predisposizione dei documenti di bilancio e degli altri provvedimenti legislativi ad essi funzionalmente collegati.

L'argomentazione di maggior rilievo che giustifica la separazione temporale tra legge di programmazione finanziaria (individuazione degli obiettivi) e concreta traduzione legislativa della manovra di entrata e spesa, si incentra nella maggiore chiarezza

segue: Macciotta

che da essa consegue a livello delle scelte sulle macrograndezze di finanza pubblica, la cui adozione avverrebbe senza l'interferenza ed il condizionamento degli interessi microsettoriali. Peraltro è previsto che le opzioni macrofinanziarie siano articolate in modo che le decisioni risultino il più possibile dettagliate al fine di preconstituire le linee-guida per la impostazione del progetto di bilancio di previsione a legislazione vigente, del disegno di legge finanziaria e dei provvedimenti normativi a latere. Aspetto caratterizzante di questa fase sarebbe il rilievo che avrebbero gli obiettivi circa la evoluzione delle varie grandezze di finanza pubblica che tuttavia, implicitamente, darebbero non soltanto indicazioni di tipo quantitativo sulla entità della manovra, quant'anche indicazioni di carattere qualitativo. Circa il grado di dettaglio di queste eventuali misure vale quanto in proposito detto nella risposta all'On.le Carrus.

segue: Macchiotta

2) Condividendo l'opinione dell'On.le Bassanini chiede di anticipare ad aprile la individuazione degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno successivo in guisa da garantire "tempi sufficienti nel predisporre quegli strumenti che permettono di realizzare gli obiettivi posti".

* * *

2) L'anticipo al mese di aprile della presentazione della legge di programmazione finanziaria o comunque di un documento di individuazione degli obiettivi di finanza pubblica non appare opportuno per varie considerazioni, peraltro già illustrate nel documento del Tesoro proposto all'attenzione del Parlamento. Una tale anticipazione farebbe sorgere rilevanti problemi circa l'attendibilità delle grandezze di riferimento, non soltanto per ciò che riguarda il quadro macroeconomico, bensì anche per gli stessi volumi di entrata e di spesa iscritti nel bilancio dell'anno in corso che, come è noto, si rifanno a valutazioni compiute nel mese di settembre dell'esercizio precedente. L'ancoraggio al rendiconto

segue: Macciotta

dell'esercizio concluso ed al bilancio assestato dell'anno in corso sembra invece la soluzione preferibile, in special modo se si aderisce all'idea di una legge di programmazione finanziaria formata da un solo articolo, con pochi ma ben individuati obiettivi di finanza pubblica sui quali coagulare il consenso parlamentare.

segue: Macciotta

3) Altra questione attiene al livello di disaggregazione degli obiettivi ed alla indicazione di alcune grandezze. "Si potrebbe dire che l'obiettivo del disavanzo deve essere realizzabile attraverso alcuni provvedimenti...ma tale indicazione di massima può essere portata ad un tale livello di specificazione che diventi obiettivo vincolante per tutte le amministrazioni", sembrando inutile indicare genericamente l'entità di una manovra correttiva "se non si stabilisce il modo di realizzazione di tale manovra".

* * *

3) Appare opportuno chiarire che nella legge di programmazione finanziaria ipotizzata nel documento del Tesoro, la decisione sul disavanzo - nei termini in cui oggi si evidenzia nell'articolo 1 della legge finanziaria non può risultare esplicitato per carenza di alcuni elementi che sono propri delle previsioni sul fabbisogno del settore pubblico.

Una volta individuato il tasso di evoluzione da applicare ai volumi di entrata e spesa risultanti dai

segue: Macciotta

dati di competenza del bilancio di assestamento dell'anno in corso, all'entità del disavanzo così risultante dovrebbe poi aggiungersi l'onere per interessi. Quest'ultimo, tuttavia, non è determinabile se non quando saranno compiute le correlative valutazioni di cassa che, a loro volta, consolidate con le previsioni della gestione di tesoreria, porteranno alla stima del fabbisogno annuo.

I provvedimenti correttivi avranno pertanto riferimento all'obiettivo del disavanzo solo implicitamente; in via immediata e diretta la loro proposizione non potrà che riferirsi alla necessità di ricondurre alla consistenza desiderata i volumi di entrata o di spesa che risultino divergenti rispetto ai valori individuati nella legge di programmazione finanziaria.

Una indicazione di massima circa il quantum e le modalità di realizzazione della manovra correttiva può essere fornita contestualmente all'esame parlamentare del disegno di legge di programmazione finanziaria, ma non può certo costituire oggetto di determinazione legislativa.

segue: Macciotta

4) La fase di individuazione degli obiettivi "sarebbe più utilmente definibile con un documento di indirizzi che non con un disegno di legge ". Inoltre, circa la definizione preliminare dei contenuti normativi della legge finanziaria potrebbe soccorrere "l'ipotesi prospettata nel disegno di legge nr. 347 per una riscrittura dei contenuti tipici della legge finanziaria: in sostanza, si tratta di articoli "tabellizzabili", niente di più, niente di meno".

* * *

4) Le motivazioni per le quali si è manifestata la preferenza per una determinazione legislativa degli obiettivi sono già state illustrate nel documento del Tesoro. Sembra infatti che le "regole " esterne di crescita dei diversi settori dell' entrata (esempio titoli e categorie) e della spesa (esempio, titoli, categorie e funzioni) del bilancio statale, come pure quelle che eventualmente dovessero individuarsi a livello dei bilanci degli enti del settore pubblico, ove non rese vincolanti da una disposizione legislativa

segue: Macciotta

specifica possano poi essere disattese in sede di concreta traduzione delle scelte. Ciò vale in specie per l'ampio comparto degli enti decentrati di spesa per i quali lo strumento della mozione o risoluzione finanziaria potrebbe facilmente risultare eluso o poco osservato.

Come già sottolineato in precedenti risposte, circa i contenuti della legge finanziaria si conferma la necessità di una analitica definizione in positivo degli elementi di integrazione normativa che vi possono essere collocati, "tabellizzando", in particolare, quelli di carattere contabile secondo quanto già sperimentato con la legge n. 41 del 1986. Le indicazioni che in merito ai contenuti della legge finanziaria fornisce l'Atto Camera n. 347 (articolo 11) sono per gran parte unanimamente accolti, salvo le riserve che possono suscitare, sia sotto il profilo della opportunità che dell'agibilità tecnica, la previsione contemplata nella lettera f), (indicazione sull'ambito delle spese correnti delle modifiche, rispetto al precedente esercizio, dei rapporti percentuali tra spese obbligatorie e spese discrezionali), nonché la individuazione del livello massimo di ricorso al mercato

segue: Macciotta

in termini di cassa e la determinazione, in termini di
cassa, delle quote afferenti le leggi di spesa a carattere
pluriennale.

segue: Macciotta

5) Circa i tempi del raccordo tra manovra di carattere strutturale e legge finanziaria "mi domando quale motivo impedisca l'utilizzazione della corsia preferenziale per i provvedimenti che, in sede di approvazione della legge finanziaria si definiscono strutturalmente legati alla manovra". Inoltre, si potrebbe determinare un raccordo fra manovra correttiva e fondo per provvedimenti legislativi nel senso di prevedere che le nuove iniziative si finanzino con le economie di spesa (fondo globale negativo). Conseguenziale sarebbe poi la correlata esigenza "di rendere reale, attraverso norme regolamentari"...l'analisi delle coperture finanziarie dei provvedimenti di legge comportanti nuovi o maggiori oneri."

* * *

5) Il Parlamento attraverso la istituzione della "sessione di bilancio", ha regolamentato i tempi e le procedure di esame dei documenti finanziari, conseguendo il risultato di grande rilievo di eliminare l'annoso problema del ricorso all'esercizio provvisorio. Fur con l'eccezione del 1986 dovuta a fattori contingenti

segue: Macchiotta

le procedure sulla sessione sembrano avviate a regime.

Un analogo impegno politico-procedurale dovrebbe ora essere assunto nel quadro dei "passaggi" che devono connotare la revisione del processo di formazione del bilancio al fine di garantire un iter privilegiato anche per le iniziative legislative complementari alla manovra bilancio-legge finanziaria. Indispensabile appare altresì il raccordo fra manovra correttiva e l'utilizzo dei fondi speciali mediante l'istituzione del meccanismo della "clausola di indisponibilità" illustrato nel documento della Ragioneria generale dello Stato. Il sistema descritto, eventualmente perfezionato e migliorato nelle linee concettuali, pur essendo sostanzialmente analogo, sul piano dei risultati al cosiddetto "fondo globale negativo" appare come soluzione preferibile.

Un sintetico confronto fra le due opzioni può valere a rendere più chiari i motivi della preferenza.

Con la ipotesi della "clausola di indisponibilità" (o "clausola di salvaguardia") gli accantonamenti dei fondi globali sarebbero impostati come addendi delle rispettive finalizzazioni per le quali si

segue: Macciotta

preordina la copertura, salvo a precisare con una nota in calce gli accantonamenti da sterilizzare, in tutto o in parte, sino a che le normative che comportano quote di economie di spesa o di maggiori entrate contemplate nei provvedimenti correttivi, "a latere" della legge finanziaria, conseguano l'approvazione parlamentare. La stessa nota potrebbe disporre una sorta di graduatoria di indisponibilità nell'ambito delle finalizzazioni per le quali si prevede la condizione sospensiva di utilizzo. In altri termini, supposto che la manovra correttiva si componga di più iniziative, via via che i vari provvedimenti si perfezionano dovrebbe esattamente individuarsi l'accantonamento o la quota di esso per il quale viene meno la condizione sospensiva di indisponibilità e che pertanto può legittimamente offrire copertura alla correlata iniziativa legislativa. A fronte della nuova spesa che può essere finanziata, il bilancio dello Stato o i conti degli enti del settore pubblico beneficerebbero di una pari maggiore entrata o economia di spesa. La disarmonia che nella fase di approvazione del complesso bilancio-legge finanziaria si registrerebbe a

segue: Macciotta

livello di saldo netto da finanziare e indebitamento (articolo 1 legge finanziaria) rispetto alle risultanze contabili del quadro riassuntivo di competenza del bilancio approvato, troverebbe graduale assorbimento. In ogni caso, per la parte di manovra correttiva che eventualmente non venisse realizzata, a fine esercizio si registrerebbe una economia di pari importo degli accantonamenti resi indisponibili.

Con il sistema del fondo globale negativo, inteso nel senso esposto dall'On. Macciotta, vale a dire che a fronte di tutte o di parte delle poste passive (finalizzazioni che si intendono finanziare), di fondo globale, si contrapporrebbero uguali poste di segno negativo afferenti alla previsione delle maggiori entrate o delle economie contemplate in norme correttive, questa disarmonia non vi sarebbe, ma, per contro, si avrebbero inconvenienti non facilmente aggirabili. E' appena il caso di precisare che nella ipotesi - da considerare meramente teorica - di accantonamenti per iniziative legislative con segno positivo (maggiori spese) pareggiate da altrettante nuove entrate o economie di spesa, derivanti da iniziative

segue: Macciotta

correttive della legislazione vigente, la dotazione dei capitoli 6856 (fondo globale di parte corrente) e 9001 (fondo globale di conto capitale) risulterebbe pari a zero. Ma non è certo questo l'inconveniente sul quale ci si deve soffermare.

La impostazione nei termini predetti del fondo globale negativo comporterebbe che per la copertura delle singole iniziative, sia pure debitamente individuate negli elenchi dei fondi speciali, il riferimento per la copertura non potrebbe perciò essere quello tradizionale dell'accantonamento dei fondi globali, bensì il capitolo o i capitoli di bilancio che per effetto della approvazione dei provvedimenti correttivi beneficerebbero delle nuove o maggiori entrate, ovvero delle economie di spesa.

La formulazione della clausola di copertura diverrebbe problematica nel caso, per esempio, che la economia di spesa da destinare a coperture scaturisse da norme che incidono variamente, su decine di capitoli di spesa di vari stati di previsione. Non solo, ma all'atto del varo della iniziativa da cui si prevede conseguano le economie e senza ancora conoscerne la sorte (approvazione,

segue: Macciotta

approvazione con modifiche, non approvazione) si dovrebbe far luogo ad un preciso calcolo di come le stesse si distribuiscono in ciascun capitolo del bilancio a legislazione vigente e, con procedura elettronica, rendere indisponibile per l'Amministrazione stanziamenti o quota parte degli stanziamenti che registreranno l'economia, al fine di preconstituire i mezzi di copertura per le iniziative che poi andranno a finanziare. Ipotesi che non presenta soluzioni di sorta sarebbe, poi, quella relativa alla circostanza che la maggiore entrata o la economia di spesa coinvolga anche il bilancio di uno o più enti decentrati di spesa e che essa non risulti riassorbibile in un minor volume di trasferimenti statali. Infine, da ricordare tutta la problematica complessa che da tali coperture deriverebbe per la gestione del bilancio nella ipotesi che il provvedimento da finanziare non trovi sanzione giuridica entro l'anno. All'epoca di presentazione del nuovo bilancio, come si determinerà la dotazione dei capitoli di bilancio interessati, ad esempio, da economie ancora inutilizzate?

La complessità dei problemi sopra elencati

segue: Macciotta

induce a non proseguire nella elencazione degli ulteriori inconvenienti che, si ribadisce, possono in taluni casi essere insormontabili.

Si conviene invece con l'esigenza di rendere concreto un modulo procedurale che, sia nell'ambito governativo che in quello parlamentare renda, chiari ed espliciti i metodi di valutazione dell'onere recato dalle singole norme di legge.

L'importanza che il Ministro del tesoro annette a queste procedure è testimoniata dall'espresso richiamo fatto nel documento della Ragioneria generale dello Stato alla circolare della stessa Ragioneria (n. 31 del 14 maggio 1985) per una linea di rafforzamento delle direttive a suo tempo impartite in modo da renderne cogente la osservanza per tutte le Amministrazioni.

segue: Macciotta

6) Non sembra che "si sia lavorato - salvo una importante innovazione - per la Tesoreria i cui conti (in teoria) dovrebbero essere attivi: infatti, si dovrebbe ricorrere alla Tesoreria solo per effettuare pagamenti e dopo aver versato dal bilancio alla Tesoreria".

* * *

6) Occorre innanzitutto premettere che le erogazioni dal bilancio dello Stato a favore degli enti titolari di conti di tesoreria sono, come è noto, correlate alle esigenze della competenza dei bilanci degli enti stessi, che non sempre si riflettono nelle effettive necessità di cassa.

Si verifica pertanto normalmente che, in un singolo esercizio finanziario, ove le erogazioni di bilancio siano superiori alle esigenze degli enti, aumentano le consistenze sui conti, mentre ove le erogazioni risultino inferiori alle reali necessità avviene il contrario; in quest'ultimo caso gli enti stessi prelevano dalla tesoreria più di quanto sia stato posto a

segue: Macciotta

loro disposizione dal bilancio. Naturalmente ciò determina una "variazione negativa" per la tesoreria statale nell'ambito di quell'esercizio finanziario, pur nel rispetto della regola fondamentale che condiziona i prelievi all'esistenza di disponibilità nei conti detenuti dagli enti presso la tesoreria dello Stato, fondi evidentemente accumulatisi negli esercizi precedenti.

Pertanto, come norma generale, non sono possibili prelievi allo scoperto; solo per l'INPS e per le USL è prevista dalla normativa vigente, la possibilità di anticipazioni di tesoreria.

Per quanto riguarda l'INPS, la legge finanziaria stabilisce ogni anno il tetto massimo delle anticipazioni che possono essere concesse dal bilancio e dalla tesoreria all'Istituto stesso.

Per le USL, l'articolo 35 della legge nr. 119 del 1981 prevede che, su autorizzazione della Direzione Generale del Tesoro, le sezioni di tesoreria provinciale possano concedere anticipazioni mensili (pari a 1/3 della rata precedente) nelle more degli accrediti delle trimestralità del Fondo Sanitario Nazionale. In pratica,

segue: Macciotta

alla maggior parte delle USL, su richiesta delle medesime, in caso di esaurimento delle disponibilità presso il tesoriere, vengono concesse una o due anticipazioni nel corso di ogni trimestre.

Ciò premesso, il saldo netto da finanziare, in termini di autorizzazioni di cassa, per il solo bilancio dello Stato, è previsto, per il 1986, in 150.161 miliardi. Tale importo, attraverso una metodologia ormai acquisita, ed esposta nella relazione trimestrale di cassa presentata l'11 aprile 1986, si traduce in una stima di fabbisogno, in termini di cassa, del bilancio dello Stato pari a 132.400 miliardi.

A fronte di tale disavanzo del bilancio si prevede un attivo della gestione di tesoreria di 19.200 miliardi; in definitiva, per il settore statale si prevede un disavanzo di 113.200 miliardi, al netto di 2.000 miliardi di regolazioni debitorie pregresse in contanti.

A precisazione di quanto sopra e ribadendo il contenuto del capitolo VI relativo alla gestione di tesoreria (1), si forniscono le seguenti indicazioni:

(1) Relazione trimestrale di cassa presentata al Parlamento l'11 aprile 1986.

segue: Macciotta

- nel disavanzo di bilancio (sia in termini di autorizzazioni sia in termini di stima) sono comprese tutte le erogazioni a favore di enti titolari di conti di tesoreria che, come precisato al punto 1, non necessariamente si tradurranno integralmente in prelievi;

- il previsto avanzo per la tesoreria può scindersi, fondamentalmente, in due componenti:

- 1- le anticipazioni della tesoreria all'INPS per 14.463 miliardi;
- 2- un avanzo di 33.663 miliardi per il complesso di altre operazioni che, in parte notevole, deriva dall'aumento delle giacenze sui conti di tesoreria alimentati dai flussi dal bilancio dello Stato. In tale attivo sono anche comprese le variazioni sui conti che non risentono dei flussi dal bilancio dello Stato e che concretizzano un'altra funzione della gestione di tesoreria, descritta nella relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico allargato per l'anno 1982 presentata alla Presidenza della Camera il 17 giugno 1982 e cioè quella di acquisire e detenere disponibilità monetarie di enti del settore pubblico allargato.

segue: Macciotta

Quest'ultima notazione permette di evidenziare una importante differenza che, oggi in misura maggiore che in passato, esiste fra la gestione di bilancio e quella di tesoreria, in termini qualitativi e quantitativi.

La gestione di tesoreria - soprattutto dopo la normativa in materia di tesoreria unica - spazia nell'area del settore pubblico allargato e registra i flussi dei fondi degli enti compresi in tale comparto in modo dinamico come conseguenza della perfetta correlazione tra i prelievi (che costituiscono, in questo caso, la spesa per il settore statale) e le esigenze degli enti medesimi.

Per opportuna conoscenza si allega copia della premessa al capitolo sulla gestione di tesoreria contenuta nella citata relazione di cassa presentata alla Presidenza della Camera il 17 giugno 1982 (Cfr. Allegato nr. 3).

On.le Valensise

1) Sottopone all'attenzione una proposta che prevede la istituzione di una "sessione di programma", da "attuarsi nel periodo tra maggio e giugno", al fine di raccordarsi con gli elementi finanziari che emergono dal provvedimento legislativo di assestamento del bilancio. La "sessione di programma" potrebbe rappresentare "il momento attraverso il quale Governo e maggioranza fanno la loro proposta, individuano gli obiettivi in maniera concertata, ampia, organica e complessiva. In sostanza, una sessione di programma che si occupi della generale politica economica, che riassume gli obiettivi di politica economica del Governo e che contenga insieme, anche e soprattutto, le proposte di modifica di carattere strutturale.... Il fatto normativo, poi, dovrebbe accompagnare o seguire immediatamente la sessione di programma".

* * *

1) La più gran parte delle proposte che l'On.le Valensise ha formulato si muove sostanzialmente nella medesima traccia segnata nel documento della Ragioneria generale dello Stato. Le risposte fornite ad

segue: Valensise

altre domande, integrando e meglio specificando quel quadro, definiscono i punti di sostanziale consenso e quelli di disaccordo.

On.le Castagnola

1) Chiede di conoscere una valutazione in ordine al problema della sottostima delle entrate e, sul versante delle spese, alla caratteristica della sovrastima programmatica che si rinviene per alcune voci di spesa. Nell'ambito di queste ultime la legge nr. 675 del 1977, rappresenterebbe un esempio classico.

* * *

1) Il giudizio sulla conformità o meno delle previsioni di gettito delle entrate merita alcune considerazioni preliminari.

Con specifico riferimento alle entrate tributarie, va sottolineato che è proprio di ogni previsione trovare validità con riferimento alle ipotesi di evoluzione del quadro macroeconomico assunte all'atto in cui le previsioni sono formulate.

In questa ottica si ritiene che la base di riferimento per la formazione delle previsioni di risorse disponibili per la copertura del fabbisogno di bilancio non possa che essere quella programmatica esplicitata dal Governo in sede di impostazione dei fondamentali documenti

segue: Castagnola

finanziari.

La necessità di tale riferimento deriva dalla circostanza che una diversa prospettazione dell'evoluzione congiunturale si riflette contemporaneamente, anche se in misura diversificata, sul livello delle entrate e delle spese almeno in parte compensando i riflessi positivi o negativi di diverse risultanze nei due comparti.

Negli ultimi anni si è in effetti verificato un gettito tributario spesso superiore alle previsioni ufficialmente formalizzate in bilancio: alcune volte tuttavia, tale più favorevole crescita è stata determinata da una lievitazione degli imponibili in termini monetari superiore a quella logicamente prevista sulla base dei livelli programmati di inflazione. Non bisogna dimenticare che l'inflazione superiore a quella programmata ha per contro determinato la crescita oltre il preventivato di alcuni oneri di spesa, primo fra tutti quello relativo agli interessi.

Fremesso quanto sopra, nelle contingenti situazioni attuali - a prescindere da quanto nella sua specifica competenza spetta valutare al Ministero delle finanze - di fronte a pressochè generali giudizi di

segue: Castagnola

sottostima delle previsioni di entrate tributarie occorre considerare come il più favorevole profilo che sembra delinearsi riguardo, soprattutto, alla riduzione del tasso di inflazione, genera conseguenze negative nella ristretta ottica del gettito tributario specie per quanto riguarda l'IVA sulle importazioni i cui fatturati risultano contenuti dalla contemporanea discesa dei prezzi all'ingrosso e dalla caduta, rispetto al 1985, delle quotazioni del dollaro.

In queste circostanze una "giusta" prudenza nelle valutazioni di possibili migliori risultanze di gettito nel comparto delle imposte dirette, soprattutto sulla scorta di migliori risultanze di gettito acquisite nel 1985, appare necessaria in relazione a possibili andamenti negativi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto.

Quanto alle entrate non tributarie va sottolineato che l'asserita sottostima delle previsioni iniziali in rapporto ai livelli generalmente conseguiti a consuntivo è il più delle volte solo apparente, in quanto derivante dalla circostanza che tra le entrate

segue: Castagnola

extratributarie sono compresi numerosi proventi da riassegnare, per specifica disposizione, a correlati capitoli di spesa.

Dovendo la riassegnazione naturalmente rapportarsi agli effettivi introiti conseguiti, i vari capitoli di entrata e spesa non possono che essere previsti, in sede di previsioni iniziali, solo "per memoria", salvo a trovare puntuale dotazione all'atto dell'adozione dei decreti ministeriali di riassegnazione dei fondi introitati in bilancio.

Relativamente a quanto eccepito dall'On. Castagnola circa "la caratteristica della sovrastima programmatica che si rinviene per alcune voci di spesa", occorre preliminarmente considerare che l'assunto poggia su un presupposto (sovrastima programmatica) che non può essere condiviso.

Ciò, soprattutto in quanto tale presupposto contiene un valore di intenzionalità che va in linea di principio ricusato, ma anche in quanto lo stesso appare comunque nei fatti infondato per almeno due ordini di motivi:

segue: Castagnola

a) la vastità, in termini quantitativi oltrechè qualitativi, delle problematiche che costantemente sono presenti nell'area della finanza pubblica non ammette, in "re ipsa", la possibilità di "sovrastimare" certi peculiari fabbisogni mentre si ha consapevolezza di numerosi altri che devono essere costantemente accantonati e respinti per carenza di risorse finanziarie;

b) la dinamica delle scelte tende ad attestarsi su linee di "naturale" equilibrio, in sede di riparto delle limitate risorse disponibili, equilibrio che si traduce semmai in una contrazione delle stime dei singoli fabbisogni, onde consentire che i fini eletti si coordinino in un contesto quanto più armonico possibile, nel rispetto della programmata limitazione del deficit.

Quanto all' "esempio classico" della legge n. 675/77, sulla base di recenti elementi acquisiti presso il Ministero della industria, competente nella gestione fuori bilancio del Fondo per la riconversione e la ristrutturazione industriale, si evidenzia che almeno l'80% delle somme autorizzate è stato certamente

segue: Castagnola

utilizzato per le finalità della legge, sia per domande di contributi (oltre 7.000 miliardi, con revisione delle stime ancora in corso), sia per altre finalità necessarie previste dalla legge stessa (IVA negativa, Fondo mobilità manodopera, Fondo di garanzia, ecc.), ammontanti a circa 800 miliardi.

Ciò premesso, va evidenziato che la restante parte si è resa disponibile per le seguenti ragioni principali:

- venir meno, in modo attuativo, del "Programma finalizzato per la chimica", originariamente approvato dal CIFI e quindi concorrente, per circa 600-700 miliardi, alla determinazione del fabbisogno complessivo di spesa della legge, a seguito dell'evoluzione del settore interessato all'inizio degli anni '80;

- decadenza, già in sede di istruttoria bancaria di numerose domande, per inadeguatezza delle garanzie offerte dalle imprese interessate;

- rinunce spontanee, in relazione all'andamento di alti tassi che in quegli anni caratterizzava il mercato dei capitali.

segue: castagnola

La quota resasi quindi col tempo disponibile è stata comunque utilizzata per finalità di incentivazione e di sostegno industriale, soprattutto alle piccole e medie imprese e per i costanti obiettivi della riconversione (quali i ripetuti interventi nel settore siderurgico) e della innovazione tecnologica (come risulta dalla legge n. 710 del 1985), in tal modo confermandosi il fenomeno sopra richiamato della tendenza reale ad una ricerca automatica e spontanea di equilibrio di una pluralità di bisogni in un contesto armonico.

Ciò risulta tanto più vero ove si consideri che, al di fuori della legge in argomento, i casi di coperture con utilizzo di finanziamenti autorizzati per altre voci di spesa conseguono a precise scelte che si muovono preliminarmente dalla contrazione dei fabbisogni originari, per la ricerca di spazi per far fronte a nuove esigenze che si impongono sul piano delle priorità, con una vicenda che non sarebbe altrimenti fronteggiabile se non con forzamenti incontenibili dei limiti del deficit pubblico.

segue: Castagnola

2) I valori del saldo netto da finanziare e del livello dell'indebitamento risultanti nelle previsioni iniziali di bilancio sono sempre inferiori a quelli che poi si registrano a consuntivo sia in valore assoluto, sia in rapporto al P.I.L..

* * *

2) Il fenomeno dello scostamento, fra dati di previsione e risultanze di consuntivo, insito in ogni previsione è talvolta accentuato da fatti gestionali e contabili sottesi anche da meccanismi legislativi specifici. Si ricorda in proposito, a mero titolo di esempio, la presenza in bilancio, nel versante della spesa, dei fondi per provvedimenti legislativi in corso. Nella misura in cui i vari accantonamenti non si perfezionino in legge nel corso dell'anno di altrettanto si alleggeriscono le risultanze di consuntivo. Anche dal lato delle entrate, il fenomeno può risultare significativo sia per la presenza di numerosi capitoli (entrate eventuali e diverse) che in molti casi, a consuntivo, presentano quelle che in linguaggio

segue:Castagnola

aziendalistico sono definite sopravvenienze attive, sia per la possibilità di valutazioni iniziali legate a profili congiunturali meno favorevoli per il gettito tributario ed extratributario rispetto all'effettivo svolgimento delle vicende economiche.

La congiunta considerazione di questi fenomeni si riflette e si sintetizza nelle risultanze differenziali di consuntivo, come esattamente rilevato dalle elaborazioni compiute dal Servizio studi della Camera dei Deputati ricordate dall'On.le Castagnola.

On.le Crivellini

1) Chiede, per quanto concerne il bilancio a legislazione vigente, se non sia possibile "evidenziare le cifre più significative del bilancio nelle parti rigidamente prefissate per legge, mentre, invece, le parti più discrezionali, e quindi mutabili, si potrebbero sottoporre in linea teorica a emendamenti e quindi a proposte da parte del Parlamento.

* * *

1) Nelle note preliminari ai singoli stati di previsione del bilancio dello Stato a legislazione vigente, nella sezione relativa al bilancio di competenza, sono evidenziate le variazioni complessive apportate al bilancio assestato dell'esercizio finanziario corrente.

La dimostrazione di tali variazioni viene data con apposite note in calce ai tabulati relativi agli stati di previsione.

Con tali note vengono analiticamente evidenziate per ogni capitolo le variazioni, alle previsioni assestate di competenza, determinate dall'incidenza di leggi preesistenti e dall'applicazione

segue: Crivellini

di intervenuti provvedimenti legislativi e dalla considerazione di oneri inderogabili quali l'aumento dell'indennità integrativa speciale, il collegamento delle pensioni alla dinamica salariale, l'adeguamento dei capitoli per stipendi e pensioni al personale, la perequazione automatica delle pensioni, l'aumento per compensi incentivanti la produttività, l'adeguamento di contributi, a carattere obbligatorio, ad Enti ed Organismi internazionali, i servizi degli Organi costituzionali dello Stato, gli interessi e spese sui mutui contratti e sui certificati di credito emessi per il finanziamento di interventi nei vari settori, ecc..

L'adeguamento delle dotazioni del bilancio di competenza alle esigenze della gestione vengono, invece, evidenziati con un asterisco, collocato vicino alla denominazione del capitolo.

Si fa presente, inoltre, che con apposite note sono evidenziati gli stanziamenti dei capitoli la cui quantificazione è demandata alla legge finanziaria (tabelle A e D).

segue: Crivellini

Premesso quanto sopra, si ritiene che le note preliminari ai singoli stati di previsione e le note apposte in corrispondenza delle variazioni proposte alle dotazioni di competenza di ciascun capitolo evidenziano analiticamente i criteri adottati nella predisposizione del bilancio di previsione a legislazione vigente, consentendo, quindi, le eventuali proposte di emendamenti, per le parti discrezionali del bilancio, da parte del Parlamento nel corso della discussione sui documenti di bilancio.

Ciò, tuttavia, non esclude che sarà esaminata la possibilità di rendere più evidenti le dotazioni discrezionali del bilancio dello Stato a legislazione vigente mediante l'inserimento nelle note illustrative degli stati di previsione di una relazione - che le Amministrazioni dello Stato sono state invitate a predisporre con la circolare n. 22 del 27 marzo u.s., relativa alle previsioni di bilancio per il 1987 e per il triennio 1987-89 - che evidenzia le variazioni dei capitoli di spesa derivanti da indicizzazioni, parametri predeterminati ed adeguamenti automatici ed individui gli

segue: Crivellini

aggregati di spesa che richiedono adeguamenti di carattere
sostanzialmente obbligatorio.

Presidente Pomicino

1) Muovendo dalla considerazione che la manovra di finanza pubblica si attua, da un lato, attraverso l'introduzione di correttivi annuali della legislazione sostanziale di alcuni grandi settori di spesa, quali la sanità, la previdenza e la scuola (manovra congiunturale) e, dall'altro, attraverso più ampie e incisive modificazioni della specifica legislazione di settore (manovra strutturale), chiede una valutazione sulla opportunità che per la prima si possa procedere ad una sorta di delegificazione da affidare a strumenti amministrativi, riservando solo alla seconda lo strumento legislativo, con un congruo termine di esame ed approvazione da parte del Parlamento.

* * *

1) Le riflessioni proposte dal Presidente Pomicino appaiono di estremo interesse.

Il metodo prospettato mira all'obiettivo di un alleggerimento in termini reali del ruolo della finanziaria, alleggerimento che andrebbe perseguito

segue: Pomicino

mediante la seguente strategia sostanziale:

- l'individuazione, da un lato, di un gruppo di grandi settori di spesa (quali sanità, previdenza, scuola), che costituisca il polo di "manovra congiunturale" da attuare in via amministrativa (delegificazione);

- l'individuazione, dall'altro, della fascia di interventi di natura più propriamente strutturale, da definire con apposite leggi di settore avendo a disposizione un più ampio respiro temporale (manovra strutturale).

Per entrambi i gruppi, la legge finanziaria dovrebbe limitarsi a fissare gli obiettivi complessivi.

Le riflessioni al riguardo sollecitate al Tesoro devono necessariamente muovere da constatazioni in termini concreti delle distinte problematiche che attengono alle manovre prospettate.

Relativamente alla manovra congiunturale, va preliminarmente rammentato che una analoga esperienza fu proposta dal Governo in occasione della legge finanziaria

segue: Pomicino

per il 1982, senza però riceverne il favorevole riscontro dal Parlamento, che la considerò non confacente con la natura di tale strumento di bilancio.

Tuttavia, si ritiene che il "nodo" più che tecnico sia soprattutto politico, trattandosi di dover arrivare prima a definire le linee di identificazione di un più ampio e sostanziale ruolo del Governo nel rispetto della sovranità del Parlamento.

Infatti, una reale delegificazione poggia evidentemente sul presupposto di un più ampio mandato al Governo, sulla base di normative-"quadro" che si sintetizzano nell'affermazione dei soli principi, rinunciando a quel "garantismo" che viceversa ha sempre ispirato la nostra legislazione.

Ma di fronte a questo apprezzabile obiettivo, non possono non sottolinearsi le difficoltà realizzative, il cui superamento presuppone un ampio consenso politico che non sembra al momento facilmente raggiungibile.

Lo stimolo che viene dalla "provocazione" del Presidente Pomicino, può comunque servire ad avviare un processo che faciliti l'aggregazione del consenso ed a

segue: Pomicino

consentire quindi l'adozione di una legislazione, in termini di principi, dei settori interessati, atta poi a consentire la conseguente attuazione in sede amministrativa.

Se questi sono i termini della questione, sembra superfluo sottolineare che i risultati concreti di una tale svolta non potrebbero che aversi in tempi non brevi.

Relativamente alla manovra strutturale, la problematica è probabilmente più tecnica che politica.

In ogni caso, l'aspetto politico non è mai assente o del tutto irrilevante e tende perlomeno a determinare una condizione di freno temporale se non di compressione della portata dell'adottanda normativa in sede di definizione legislativa dei grandi settori di intervento.

Vedasi ad esempio:

- le note vicende sulla "difesa del suolo", disciplina mai perfezionata poichè in essa si contrappongono interessi regionali e statali, come vantati dalle Amministrazioni di parte;

segue: Pomicino

- il travaglio, al momento soltanto intellettuale, per l'adozione di una nuova disciplina industriale che subentri alle esperienze del D.P.R. n. 902/76 e della legge n. 675/77, recependo i nuovi fermenti sulla natura del rapporto tra Stato ed impresa, rapporto che deve vedere sostituiti i tradizionali criteri di contribuzione e di assistenzialismo con i nuovi principi degli automatismi incentivanti, delle agevolazioni fiscali, del controllo in via generale del costo del denaro, ecc.;

- la stasi in cui è caduta la definizione della legge quadro sul commercio, nella quale emerge in particolare il dualismo tra commercio all'ingrosso e commercio al minuto, in una contrapposizione di interessi di parte che spinge all'immobilismo;

- le lungaggini per la definizione del nuovo provvedimento sull'ambiente, per il quale il riconoscimento di un momento centrale di coordinamento delle azioni di prevenzione e tutela dei beni ambientali è dovuto necessariamente passare per la preventiva rinuncia da parte delle Amministrazioni tradizionalmente competenti

segue: Pomicino

nelle funzioni in materia.

Si diceva, comunque, che la problematica è più tecnica in quanto sono da tener presenti le grosse difficoltà che spesso si incentrano nel definire leggi organiche di settore in presenza di condizionamenti quali:

a) gli scarsi mezzi finanziari a disposizione, per cui occorre spesso andare alla ricerca della scelta nella scelta, attraverso un procedimento di selezione che passa per strettoie all'uscita delle quali si spera di trovare il possibile equilibrio interventi-risorse;

b) il rispetto delle competenze regionali, che dal lontano 1972 - anno com'è noto di avvio dei trasferimenti alle Regioni delle funzioni - forse soltanto oggi cominciano ad essere gestite con apprezzabili livelli di consapevolezza e professionalità;

c) il rispetto del quadro di riferimento della complessa e sempre più penetrante normativa comunitaria, verso la quale occorre ogni giorno di più raccorciare le distanze - in termini di aggiornato

segue: Fomicino

recepimento delle normative stesse -, con complesse e a volte problematiche questioni di armonizzazione delle due distinte sfere di diritto, questioni che arrivano a contrasti che vanno dalla incompatibilità formale all'esigenza della vera e propria abrogazione delle disposizioni nazionali difformi.

Anche per poter adottare tale manovra, sembra che l'aspetto più rilevante sia quello di definire preventivamente adeguate normative organiche di settore, problema questo che, parimenti, appare risolvibile in un adeguato lasso di tempo.

Conclusivamente, l'indicazione del Presidente Fomicino può essere condivisa anche se, nell'auspicarne un pronto avvio, probabilmente la stessa non potrà risultare incisiva ai fini della costruzione della legge finanziaria per il prossimo anno 1987.

Allegato nr. 1

SCANSIONE TEMPORALE DEGLI ADEMPIMENTI RELATIVI ALLA
FORMAZIONE ED ALLA PRESENTAZIONE DEL
RENDICONTO GENERALE

PAGINA BIANCA

25 novembre	Termine ultimo per l'afflusso alla Ragioneria dei titoli di spesa (salvo che per stipendi, o titoli da commutarsi in quietanza d'entrata, ecc.).	Circolare chiusura
30 novembre	Termine per l'emissione di buoni di prelevamento in contanti sugli ordini di accreditamento.	Circolare chiusura
15 dicembre	Termine ultimo per l'afflusso alle Sezioni provinciali di tesoreria di titoli di spesa.	Circolare chiusura
20 dicembre	Termine per l'accertamento, da parte dei funzionari delegati di rimanenze di importi inferiori alla L. 10.000 sulle rispettive aperture di credito al fine della comune estinzione.	Art. 59 bis, 2° c. L.C.G.S. Mod. art. 33 L. 468/ 1978 Circolare chiusura
22 dicembre	Termine per l'emissione, da parte di funzionari delegati, dei titoli di spesa commutabili in quietanza di entrata estintivi delle aperture di credito con partite residuali inferiori a L. 10.000.	Circolare chiusura
23 dicembre	Termine per la segnalazione, da parte di funzionari delegati alle Sezioni provinciali di tesoreria, degli ordini di accreditamento da trasportare.	Circolare chiusura

-
- | | | |
|-------------|--|--|
| 24 dicembre | Inizio operazioni relative al trasporto degli ordini di accreditamento da parte delle Sezioni provinciali di tesoreria. | Circolare chiusura |
| 31 dicembre | Termine per l'accertamento, da parte delle Sezioni provinciali di tesoreria e della D.G.T., dell'esistenza di ordinativi diretti da trasportare al nuovo esercizio. | Art. 443, 2° c.
R.C.G.S. |
| 31 dicembre | Termine ultimo entro il quale possono essere pagati gli ordinativi (trasportati) emessi nell'esercizio precedente. | Art. 446, 1° c. R.C.G.S. |
| 31 dicembre | Termine per l'estinzione, da parte dei funzionari delegati, delle aperture di credito con partite residuali inferiori a L. 10.000, mediante versamento in c/entrata. | Art. 59 bis, 2° c.
L.C.G.S. Mod. Art. 33
L. 468/1978
Circolare chiusura |

31 dicembre	Chiusura dell'anno finanziario	Artt. 1, 2° c. e 21, L. 468/1978
1 gennaio	Inizio operazioni amministrativo-contabili di accertamento dei residui passivi, partitamente per ciascun capitolo di bilancio, con decreti ministeriali da registrarsi alla Corte dei conti.	Art. 53 L.C.G.S.
	Inizio operazioni di commutazione in vaglia cambiari non trasferibili della Banca d'Italia dei titoli di spesa (ordinativi diretti, ordinativi su ordini di accreditamento, ordinativi su contabilità speciali e ordini di pagamento su ruoli di spesa fissa) non pagati entro il 31 dicembre.	Art. 68 bis L.C.G.S.
5 gennaio	Termine per la compilazione e la trasmissione agli Uffici che amministrano le entrate erariali degli elenchi riepilogativi dei versamenti avvenuti nell'esercizio chiuso, da parte delle sezioni provinciali di tesoreria.	Circolare chiusura
	Termine per la presentazione alle Intendenze di Finanza del conto delle entrate da parte degli agenti della riscossione senza obbligo del non riscosso per riscosso.	Art. 253 R.C.G.S.

- Termine per la compilazione e la trasmissione alla Direzione Generale del Tesoro, da parte delle Intendenze di Finanza, del conto delle entrate amministratate dalla Direzione medesima versate nelle sezioni provinciali di tesoreria. Art. 255 R.C.G.S.
- Termine per la compilazione diretta, da parte della Direzione Generale del Tesoro, del conto delle entrate proprie versate nella tesoreria Centrale. Art. 255 R.C.G.S.
- 5 gennaio Termine per la presentazione alla Amministrazione centrale o agli uffici provinciali o compartimentali del conto delle entrate amministratate da uffici diversi dalle Intendenze di Finanza da parte degli agenti della riscossione senza obbligo del non riscosso per riscosso. Circolare chiusura
- Termine per l'inoltro, da parte delle Sezioni provinciali di tesoreria ai funzionari che hanno ricevuto sub-anticipazioni, dello elenco degli ordini di prelievo rimasti in stenti al 31 dicembre. Circolare chiusura

- Termine per l'inoltro, da parte delle Sezioni provinciali di tesoreria alle Intendenze di Finanze sedi di estrazione del lotto, dell'elenco degli ordini del lotto inestinti alla fine dell'esercizio e di quelli già trasportati ed ugualmente inestinti.
- 5 gennaio Termine ultimo per la trasmissione, da parte delle Sezioni provinciali di tesoreria e della D.G.T., alle competenti amministrazioni e ragionerie centrali, delle note 100 T degli ordinativi diretti da trasportare al nuovo esercizio.
- Termine per la restituzione, da parte delle Sezioni provinciali di tesoreria e della D.G.T., dei titoli di spesa da annullare con il concorso delle competenti Ragionerie Centrali.
- 6 gennaio Inizio operazioni di riscontro contabile da parte della Direzione generale del Tesoro sui conti delle entrate trasmessi dalle Intendenze di Finanza.
- Circolare chiusura
- Art. 443, 3° c.
R.C.G.S. Mod. Art. 1
L. 468/1978
Circolare chiusura
- Art. 446, 1° c.
R.C.G.S.
- Art. 260 R.C.G.S.

- 7 gennaio Inizio operazioni di trasporto degli ordinativi diretti da parte delle competenti Ragionerie Centrali e della Corte dei conti, e conseguente successivo inoltro dei titoli di spesa alle Sezioni provinciali di tesoreria. Art. 444 R.C.G.S.
- 10 gennaio Termine per l'invio, alle Ragionerie Centrali presso i vari Ministri ed alla Direzione Generale del Tesoro, della contabilità amministrativa delle entrate da parte delle Intendenze di Finanza e degli Uffici provinciali e compartimentali. Artt. 254 e 257 R.C.G.S. Circolare chiusura
- 10 gennaio Termine per la effettuazione delle operazioni di trasporto degli ordini di accreditamento da parte delle Sezioni provinciali di tesoreria e per l'invio dei connessi modelli alle competenti Ragionerie. Circolare chiusura
- 11 gennaio Inizio operazioni di trasporto degli ordini di accreditamento da parte delle competenti Ragionerie, e delle connesse operazioni da parte della Corte dei conti. Circolare chiusura

-
- | | | |
|------------|---|---|
| 15 gennaio | Termine per l'inoltro, da parte delle Direzioni provinciali del Tesoro alla Corte dei conti degli elenchi 63 C.G. delle spese fisse e <u>pen sio</u> ni prescritte alla chiusura dell' <u>eser</u> cizio. | Circolare chiusura |
| 25 gennaio | Termine per l'inoltro, da parte dei funzionari delegati alle competenti amministrazioni e Ragionerie, dei rendiconti delle aperture di credito relativamente al IV trimestre. | Art. 333, 2° c.
R.C.G.S.
Circolare chiusura |
| 30 gennaio | Termine per l'inoltro, da parte degli enti militari (funzionari delegati) al competente Ministero e Ragioneria della Difesa, dei rendiconti delle aperture di credito relativi , al IV trimestre. | Art. 334, 1° c.
R.C.G.S. |

31 gennaio	Termine per l'inoltro, da parte delle Direzioni provinciali del Tesoro alle Ragionerie Centrali, degli elenchi delle spese fisse e pensioni rimaste da pagare alla chiusura dello esercizio e di quelle andate in percezione amministrativa.	Circolare chiusura
31 gennaio	Termine per l'inoltro, da parte dei funzionari delegati alle Sezioni provinciali di tesoreria, del prospetto degli ordini di accreditamento in tutto o in parte inestinti.	Circolare chiusura
31 gennaio	Termine per l'inoltro, da parte dei funzionari delegati alle competenti Ragionerie, degli elenchi 62 C.G. delle spese delegate insoddisfatte alla chiusura dell'esercizio e da trasportare al nuovo esercizio.	Circolare chiusura
1 febbraio	Inizio operazioni di concordanza ; chiusura, riduzione e annullamento degli ordini di accreditamento da parte delle Sezioni provinciali di tesoreria.	Circolare chiusura
5 febbraio	Termine per la trasmissione, da parte delle Sezioni provinciali di tesoreria alla Corte dei conti, alle Ragionerie competenti, ed alle Amministrazioni di pertinenza, degli	Circolare chiusura

- ordini di accreditamento concordati, chiusi, ridotti o annullati. Circolare chiusura
- 9 febbraio Termine per l'inoltro, da parte delle Legioni dei Carabinieri (funzionari delegati) al competente Ministero e Ragioneria della Difesa, dei rendiconti delle aperture di credito relative al IV trimestre. Art. 334, 2° c. R.C.G.S.
- 9 febbraio Termine per l'inoltro, da parte dei prefetti (funzionari delegati) al competente Ministero e Ragioneria dell'Interno, dei rendiconti delle aperture di credito relative al IV trimestre. Art. 333, 3° c. R.C.G.S.
- 10 febbraio Termine per l'inoltro, da parte delle Sezioni provinciali di tesoreria: 1) ai funzionari delegati, dell'elenco degli ordinativi tratti su ordini di accreditamento rimasti insoluti alla chiusura dell'esercizio; 2) ai funzionari delegati titolari di contabilità speciali, per l'annullamento, degli ordinativi tratti sulle stesse contabilità rimasti inestinti alla fine dell'esercizio successivo a quello di emissione; 3) alle Ragionerie, Centrali, regionali e provinciali, dell'elenco degli ordinativi tratti su ordine di

accreditamento rimasti insoluti.

15 febbraio

Termine ultimo per l' inoltro, da parte dei funzionari delegati alle competenti Ragionerie, degli elenchi suppletivi degli ordini di accreditamento insoluti e da trasportare al nuovo esercizio.

Circolare chiusura

Termine per l'invio dei prospetti delle variazioni avvenute nella consistenza dei beni mobili, da parte dei consegnatari alle competenti Ragionerie Centrali per gli uffici centrali, ed alle Ragionerie regionali o provinciali per gli uffici periferici.

Art. 21 D.P.R.
n. 718/1979

Termine per la trasmissione alla Direzione Generale del Tesoro del conto riepilogativo, per ciascuna Tesoreria, dei versamenti per capi di entrata eseguiti dagli agenti della riscossione, da parte delle varie Ragionerie Centrali.

Art. 259
R.C.G.S.

Termine per la presentazione alle sezioni provinciali di tesoreria delle richieste di variazione nella imputazione dei versamenti e di riduzione o annullamento delle quietanze.

Circolare chiusura

- 16 febbraio Inizio ulteriori operazioni di variazione nella imputazione dei versamenti di entrata da inviare alla Direzione Generale del Tesoro. Circolare chiusu
ra
- Inizio operazioni compilazione prospetto riassuntivo variazioni avvenute nella consistenza dei beni mobili da parte delle Ragionerie Regionali e provinciali. Circolare chiusu
ra
- 28 febbraio Termine per la presentazione di ulteriori richieste di variazioni nell'imputazione dei versamenti di entrata, alla D.G.T. Circolare chiusu
ra
- Termine per la restituzione, da parte della Direzione Generale del Tesoro, del prospetto riepilogativo delle entrate, debitamente parificato, alle competenti Ragionerie Centrali. Art. 259 R.C.G.S.
- 15 marzo Termine per l'effettuazione delle operazioni di variazione all'imputazione di versamenti di entrata. Circolare chiusu
ra

	Termine per l'invio alle competenti Ragionerie Centrali e Provinciali delle rettifiche di imputazione effettuate da parte delle sezioni provinciali di Tesoreria.	Circolare chiusura
	Termine per la richiesta, alle locali Sezioni Provinciali di Tesoreria da parte degli Uffici di Ragioneria interessati, delle rettifiche delle quietanze dei versamenti riferiti ai pertinenti capitoli e/o articoli.	Circolare Rendiconto
31 marzo	Termine per la presentazione del prospetto riassuntivo delle variazioni avvenute nella consistenza dei beni mobili da parte delle Ragionerie Regionali e provinciali alle competenti Ragionerie Centrali.	Circolare chiusura
	Termine per l'inoltro, da parte dei funzionari delegati alle competenti Ragionerie, del rendiconto suppletivo dei pagamenti disposti sulle aperture di credito non ancora erogate alla chiusura dell'esercizio.	Art. 11 1° e 2° c. L.C.G.S. Circolare chiusura
	Termine per il versamento in tesoreria, da parte dei funzionari delegati, delle somme residue e non utilizzate alla chiusura del rendiconto suppletivo. 13	Art. 61, 3° c. L.C.G.S. Circolare chiusura

- 1 aprile Termine per la comunicazione da parte delle Sezioni provinciali di Tesoreria alle competenti Ragionerie dell'avvenuta effettuazione delle richieste rettifiche delle quietanze dei versamenti. Circolare Rendiconto
- 12 aprile Termine per la comunicazione al S.I.R.G.S. delle rettifiche delle quietanze dei versamenti da parte delle competenti Ragionerie. Circolare Rendiconto
- 15 aprile Termine ultimo per l'inoltro, da parte dei funzionari delegati alle Sezioni provinciali di tesoreria, del prospetto degli ordini di accreditamento in tutto o in parte inestinti. Circolare chiusura
- 16 aprile Termine per il ritiro, presso il S.I.R.G.S., da parte delle Ragionerie Centrali del conto consuntivo della spesa completo dei riepiloghi e del prospetto delle variazioni di bilancio, per il riscontro di tutti i dati ed elementi presenti. 14 Circolare Rendiconto

17 aprile	Inizio operazioni di riscontro e connesso aggiornamento via terminale dei dati ed elementi relativi al conto consuntivo della spesa da parte delle competenti Ragionerie Centrali.	Circolare Rendiconto
23 aprile	Termine per la definizione e lo inoltro, alle Ragionerie ed alla D.G.T., dell'elenco dei versamenti redatto a cura del S.I.R.G.S., per le prescritte operazioni di parificazione.	Circolare Rendiconto
	Termine per la definizione e lo inoltro, all'Ispettorato Generale del Bilancio, del conto consuntivo	Circolare Rendiconto

	di entrata redatto a cura del S.I.R.G.S. sulla scorta delle informazioni a tutto il 15 aprile.	Circolare Rendiconto
24 aprile	Termine per la comunicazione via terminale, da parte delle Ragionerie, delle note esplicative del capitolo (perenzione amministrativa, ecc.)	Circolare Rendiconto
	Termine per la trasmissione, da parte delle Ragionerie all'Ispettorato Generale del Bilancio - R.G.S., dell'elenco delle somme perenti e delle somme prescritte riassuntivamente per ciascun capitolo di bilancio.	Circolare Rendiconto
	Termine per la comunicazione via terminale, da parte delle Ragionerie, delle somme conservate in economia ex art. 10 L. 468/78 e per la trasmissione del connesso prospetto all'Ispettorato Generale del Bilancio - R.G.S.	Circolare Rendiconto
	Termine per l'ultimazione del riscontro del conto consuntivo della spesa da parte delle Ragionerie Centrali e per il connesso inoltre, all'Ispettorato Generale del Bilancio, di una copia revisionata e del prospetto delle variazioni di bilancio.	Circolare Rendiconto

- 30 aprile Termine per la trasmissione alla Ragioneria Generale dello Stato del conto del bilancio e del conto del patrimonio di ciascun Ministero da parte delle competenti Ragionerie Centrali. Art. 23, 2° c. L. 468/1978
- Termine ultimo per le eventuali operazioni di aggiornamento delle scritture che modificano i dati contabili di entrata e di spesa da parte delle Ragionerie Centrali competenti. Circolare Rendiconto
- Termine ultimo per l'effettuazione delle eventuali operazioni di correzione e di rettifica dati anagrafici - comunicati dalle Ragionerie - da parte dell'Ispettorato Generale del Bilancio - R.G.S. Circolare Rendiconto
- Termine per la trasmissione, da parte delle Ragionerie Centrali all'Ispettorato Generale del Bilancio - R.G.S., delle schede patrimoniali, delle tabelle delle attività e passività patrimoniali, dei prospetti analitici e degli allegati relativi a crediti, partecipazioni, immobili, mobili e debiti patrimoniali. Circolare Rendiconto

- 30 aprile Trasmissione del tabulato delle partite perenti, da parte delle Ragionerie Centrali all'Ispettorato Generale del Bilancio - R.G.S., munito del visto di conferma, nonchè comunicazione delle parti prescritte.
- 6 maggio Termine per il completamento del del operazioni di parifica dei versamenti tra le competenti Ragionerie e la D.G.T. e per la segnalazione delle eventuali rettifiche e correzioni all'Ispettorato Generale del Bilancio - R.G.S.
- Termine per l'inoltro, da parte del S.I.R.G.S. alle Ragionerie Centrali ed all'Ispettorato Generale del Bilancio - R.G.S., del conto consuntivo della spesa completo dei riepiloghi e del prospetto delle variazioni di bilancio per il riscontro di tutti i dati ed elementi in esso riportati sulla scorta delle informazioni a tutto il 30 aprile.
- 7 maggio Inizio operazioni di correzione e rettifica dei versamenti da parte dell'Ispettorato Generale del Bilancio.
- Circolare Rendiconto
- Circolare Rendiconto
- Circolare Rendiconto

- 7 maggio Inizio delle operazioni di riscontro e di aggiornamento del conto consuntivo della spesa da parte delle Ragionerie Centrali e dell'Ispettorato Generale del Bilancio - R.G.S. Circolare Rendiconto
- 9 maggio Termine per la comunicazione, da parte delle Ragionerie Centrali del Ministero delle Finanze e del Ministero del Tesoro e della D.G.T. all'Ispettorato Generale del Bilancio - R.G.S., dei dati relativi alle ritenute alla fonte, alle tasse di bollo, ad alcuni carichi di pertinenza della D.G.T., ai residui del cap. 3437, ed alle somme rimaste da versare. Circolare Rendiconto
- 10 maggio Inizio operazioni di inserimento dati suddetti nel S.I.R.G.S. da parte dell'Ispettorato Generale del Bilancio - R.G.S. Circolare Rendiconto
- Termine per l'effettuazione delle operazioni di riscontro e di aggiornamento del conto consuntivo della spesa da parte delle Ragionerie Centrali. Circolare Rendiconto

- Termine per la trasmissione del conto consuntivo della spesa revisionato corredato dalla nota preliminare e dalla dichiarazione del Direttore della Ragioneria attestante l'esattezza dei dati e degli elementi perenti nel conto, e con l'indicazione delle correzioni e rettifiche anagrafiche che sia caso indispensabile apportare dopo il 30 aprile. Circolare Rendiconto
- 14 maggio Termine per l'immissione nel S.I.R.G.S., da parte dell'Ispettorato Generale del Bilancio - R.G.S., delle correzioni e delle rettifiche anagrafiche segnalate dalle Ragionerie Centrali, e per il riscontro delle eventuali rettifiche e correzioni contabili relative alle note dalle stesse Ragionerie già comunicate al S.I.R.G.S. Circolare Rendiconto
- 16 maggio Termine per la definizione e l'inoltro, da parte del S.I.R.G.S. allo Ispettorato Generale del Bilancio, alle Ragionerie Centrali (per i capi di pertinenza) ed alla D.G.T. (per il capo X), del conto consuntivo di entrata. Circolare Rendiconto

19 maggio

Termine per la trasmissione, da parte delle Ragionerie Centrali e della D.G.T. all'Ispettorato Generale del Bilancio - R.G.S., di una copia del conto consuntivo di entrata debitamente riscontrata con la dichiarazione attestante l'esattezza dei dati ed elementi riportati.

Circolare Rendiconto

Termine per la parifica dei dati definitivi degli incassi da parte dell'Ispettorato Generale del Bilancio - R.G.S. e della D.G.T.

Circolare Rendiconto

Termine per l'inoltro, da parte dell'Ispettorato Generale del Bilancio - R.G.S. alla Corte dei Conti, di due copie del conto consuntivo di entrata, complete e revisionate, per il preliminare riscontro dei dati.

Circolare Rendiconto

Termine per la trasmissione, da parte del S.I.R.G.S. all'Ispettorato Generale del Bilancio - R.G.S., del conto consuntivo della spesa completo dei riepiloghi e del prospetto delle variazioni di bilancio, e dei riassunti e riepiloghi generali.

Circolare Rendiconto

-
- | | | |
|-----------|--|----------------------|
| 19 maggio | Termine per la trasmissione alla Corte dei Conti di due copie del conto consuntivo della spesa al fine del preliminare riscontro. | Circolare Rendiconto |
| | Termine per la definizione dello schema di Nota preliminare al consuntivo da parte delle Ragionerie Centrali d'intesa con l'Ispettorato Generale del Bilancio R.G.S. | Circolare Rendiconto |
| 23 maggio | Termine per la trasmissione alle Ragionerie Centrali del conto consuntivo della spesa da sottoporre alla firma del Ministro. | Circolare Rendiconto |
| | Termine per la trasmissione allo Ispettorato Generale del Bilancio del conto consuntivo della spesa completo dei riassunti e dei prospetti riepilogativi generali. | Circolare Rendiconto |

- 26 maggio Termine per l'acquisizione di ulteriori eventuali rettifiche e correzioni al conto consuntivo di entrata da parte del S.I.R.G.S. Circolare Rendiconto
- Termine per la trasmissione, da parte del S.I.R.G.S. all'Ispettorato Generale del Bilancio - R.G.S., di sei copie del conto consuntivo di entrata completo di allegati e del prospetto delle variazioni di bilancio. Circolare Rendiconto
- Termine per l'inoltro, da parte del S.I.R.G.S. alle competenti Ragionerie Centrali ed alla D.G.T., dell'elenco completo dei versamenti e delle riscossioni, e del conto consuntivo di entrata per i capi di pertinenza. Circolare Rendiconto
- Termine per l'inoltro, da parte dell'Ispettorato Generale del Bilancio - R.G.S. alla Ragioneria Centrale Finanze, del conto consuntivo di entrata completo di allegati, del prospetto delle variazioni e della Nota preliminare per la prescritta firma del Ministro delle Finanze. Circolare Rendiconto
- 27 maggio Termine per l'inoltro, da parte della Ragioneria Centrale Finanze all'Ispettorato Generale del Bilancio - R.G.S., del conto consuntivo dell'entrata completo, firmato dal Ministro delle Finanze, per la successiva sottoscrizione Circolare Rendiconto

ne del Ministro del tesoro.

Termine per l'inoltro, da parte delle Ragionerie Centrali all'Ispettorato Generale del Bilancio - R.G.S., del conto consuntivo della spesa completo, firmato dai competenti ministri.

Circolare Rendicon-
to

31 maggio

Termine per la presentazione alla Corte dei conti del rendiconto generale dello Stato (conto del bilancio e conto del patrimonio) da parte del Ministro del tesoro per cura del Ragioniere Generale dello Stato, al fine della prescritta parificazione.

Art. 38 R.D. 1214/
1934
Art. 23, 2° c. L.
468/1978

30 giugno

Termine per la parificazione del rendiconto da parte della Corte dei Conti.

Art. 39, 40 e 41 R.D.
1214/1934
Art. 21 L. 468/1978

Presentazione della deliberazione e della relazione motivata sul rendiconto da parte della Corte dei Conti al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Art. 42 R.D. 1214/
1934

Trasmissione della deliberazione, della relazione motivata e del rendiconto con i relativi allegati da parte della Corte dei Conti al Ministro del Tesoro per la presentazione al Parlamento.

Art. 43 R.D. 1214/
1934
Art. 24 L. 468/1978

Termine per la presentazione al Par

Art. 21 L. 468/1978

lamento del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato, e delle connesse risultanze contabili analitiche.

Allegato nr. 2

PROPOSTE DI INTEGRAZIONE DELLA NORMATIVA
TITOLO III DELLA LEGGE 5 AGOSTO 1978,
N. 468 IN MATERIA DI CONTO DEL
PATRIMONIO

PAGINA BIANCA

Articolo 22 bis(Particolari adempimenti per il Conto generale del patrimonio)

Ciascuna Sezione di tesoreria provinciale dello Stato presenta mensilmente ai competenti uffici della Corte dei conti, entro il giorno 21 del mese, un elaborato contabile, relativo ai pagamenti disposti dai funzionari delegati su aperture di credito eseguiti nel mese precedente, sottoscritto dal capo della Sezione attestante che i titoli in esso descritti sono stati regolarmente pagati.

Negli Uffici periferici statali con competenza territoriale inferiore a quella provinciale, ai quali è demandato istituzionalmente lo svolgimento di attività di natura non amministrativa, le funzioni di consegnatario sono esercitate dal personale dei ruoli amministrativi, ivi applicato, inquadrato nella qualifica funzionale più elevata, con provvedimento dei titolari degli Uffici medesimi, con le modalità indicate dall'art. 3 del D.P.R. 30 novembre 1979, n. 718, per i consegnatari degli Uffici con competenza territoriale provinciale.

I residui passivi perenti agli effetti amministrativi, iscritti nel conto generale del patrimonio, sono mantenuti fino al quinto esercizio successivo a quello di iscrizione. Decorso tale termine, possono riprodursi in bilancio con le modalità previste dagli articoli 7 e 8 della presente legge, per i residui dichiarati perenti ed eliminati dai rendiconti finanziari.

Articolo 22 ter(Particolari beni reali nel conto generale del patrimonio)

I beni demaniali indicati nell'art. 822, secondo comma, del Codice civile, esclusi quelli considerati nel comma successivo, fermi restando la natura giuridica ed i vincoli cui sono sottoposti dalle vigenti leggi, vengono valutati in base a criteri economici ed inseriti nel conto generale del patrimonio dello Stato.

Le Amministrazioni ed Aziende autonome che gestiscono beni demaniali indicati nell'art. 822, secondo comma, del Codice civile, devono trasmettere al Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato una completa elencazione di detti beni, con opportune classificazioni e indicazioni ed annualmente devono presentare, entro il 31 marzo, analoghi dati riferibili alle variazioni intervenute ed alle somme erogate, distintamente per nuove costruzioni, per miglioramenti e varianti, per manutenzione ordinaria e per manutenzione straordinaria.

Le Università degli studi e gli Istituti di istruzione universitaria indicati dal D.P.R. 4 marzo 1982, n. 371, gli Osservatori astronomici di cui al D.P.R. 10 marzo 1982, n. 163, nonché gli Istituti di istruzione secondaria dotati di propria personalità giuridica e i Conservatori di musica, le Accademie di belle arti e i Licei artistici sono tenuti a comunicare, rispettivamente, al Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato (I.G.F.) entro il 31 marzo, ed alla Ragioneria regionale dello Stato competente per territorio, entro il 15 febbraio di ogni anno, la situazione patrimoniale dei mobili e degli immobili, secondo la classificazione in atto prescritta e per valori complessivi. Le Ragionerie regionali inoltreranno i dati acquisiti, nel termine del 31 marzo successivo e per i diversi tipi di Istituto, alla medesima Ragioneria generale dello Stato.

ALLEGATO NR. 3

ESTRATTO DELLA PREMESSA AL CAPITOLO SULLA GESTIONE DI
TESORERIA CONTENUTA NELLA "RELAZIONE TRIMESTRALE DI CASSA"
PRESENTATA AL PARLAMENTO IL 17 GIUGNO 1982.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Per comprendere pienamente le ragioni che rendono difficile una previsione dei flussi di tesoreria è necessario rifarsi alla funzione che essa svolge nell'ambito del pubblico sistema dei pagamenti. In primo luogo, attraverso il proprio ufficio centrale e quelli periferici, dà esecuzione al bilancio dello Stato, incassando le entrate ed effettuando i pagamenti per conto delle amministrazioni che li ordinano. In questa funzione di amministratrice dei pubblici flussi di cassa, la tesoreria non ha alcuna autonomia, al pari di ogni esecutore di ordini di esborso o di riscossione.

Essa, però, è titolare di un'altra funzione, quella di acquisire e detenere disponibilità monetarie di enti pubblici, compresa la Cassa Depositi e Prestiti le cui risorse provengono dalla raccolta postale. L'accumulazione di questi depositi non dipende, come avviene per le banche e per gli altri intermediari finanziari, dall'uso di uno strumento di mercato quale il tasso d'interesse ma dall'imposizione di vincoli diretti (obbligo di deposito, ad esempio, di somme provenienti dal bilancio; possibilità di prelievo soggetta ad autorizzazione amministrativa o a limitazioni di legge). Ne segue che il comportamento economico degli enti titolari di disponibilità presso la tesoreria è esso stesso fonte di una progressiva perdita di efficacia di tali vincoli, i quali non possono essere rafforzati o moltiplicati a dismisura senza rendere il meccanismo amministrativo sempre meno elastico e quindi inadatto a servire il sistema dei pagamenti di un paese industrializzato. Inoltre, poiché gli enti con conti di deposito in tesoreria sono anche tra i maggiori beneficiari di trasferimenti da parte del bilancio, ne segue che una manovra che riduca

fortemente le autorizzazioni di cassa si ripercuote solo in parte sulla capacità di spesa dei medesimi, i quali reagiscono nel breve periodo riducendo le disponibilità monetarie accumulate e in primo luogo quelle a più basso rendimento; in assenza di vincoli o con limiti deboli, l'impatto di una manovra restrittiva del bilancio, a parità di autorizzazioni di competenza, tende a scaricarsi quasi per intero sulla tesoreria, cosicché il disavanzo del settore statale se ne avvantaggia solo in misura limitata. A parità di costrizione dei vincoli, ciò è tanto più vero quanto maggiore è la massa spendibile che preme contro il muro delle autorizzazioni di cassa e quanto più elevata è "l'età media" della stessa, dovendosi presumere che la spesa impegnata sia maggiore per i residui che per la competenza.

Anche indirettamente un'azione restrittiva da parte del bilancio peggiora i conti della tesoreria: una maggiore pressione su quest'ultima, a esempio, da parte della Cassa Depositi e Prestiti per dare attuazione a leggi a favore dei terremotati e dello sviluppo dell'elettronica comporta la sostituzione di una forma di debito a relativamente basso costo e senza precisa scadenza con altra a elevato saggio di interesse e a frequente rinnovo. Altrettanto è a dirsi per le somme depositate dagli enti locali e rivenienti agli stessi dall'accensione di mutui.

V'è, infine, un'altra funzione di carattere quasi-bancario che la tesoreria svolge, quella di effettuare anticipi alle Poste per le necessità dei pagamenti che queste ultime devono effettuare e allo stesso bilancio dello Stato. Attraverso le Poste, in effetti, è possibile anticipare all'INPS le somme necessarie a coprire la differenza tra contributi incassati e trasferimenti di bilancio da un lato e pensioni erogate dall'altro: la recente norma che fissa per queste anticipazioni nel 1982 un tetto rischia di rimanere un'affermazione di carattere politico, ove non

facciano seguito sul piano giuridico e amministrativo coerenti provvedimenti che aumentino l'entrata o riducano la spesa dell'INPS. L'altra forma di anticipazione è al bilancio, ove si ponga mente al fatto che il disavanzo della gestione statale è oggi in gran parte finanziato con titoli del Tesoro sui quali l'interesse è corrisposto anticipatamente, mentre il rimborso da parte del bilancio avviene al momento della scadenza dei buoni.

La Tesoreria, appare quindi come un ammortizzatore delle accelerazioni e delle frenate causate dal bilancio: in periodi di - dimenticata! - larghezza delle assegnazioni esse finivano per ristagnare nelle casse, in anni di progressiva restrizione finanziaria si assiste a una compensazione da parte della tesoreria dei minori apporti del bilancio tendenziale. Ciò dipende fondamentalmente dall'autonomia di decisione dei titolari di depositi presso la tesoreria pubblica, dal livello iniziale di queste disponibilità, dal grado di costrizione dei vincoli al prelevamento, dal volume di spesa rigida che almeno un ente - l'INPS - è abilitato a finanziare attraverso sovvenzioni alla Posta, dal disavanzo di bilancio e dal tasso d'interesse. L'interdipendenza di questi fattori spiega, insieme a elementi residuali non quantificabili a priori, l'alta variabilità nel tempo delle previsioni e la difficoltà di vederle confortate dai risultati.

PAGINA BIANCA

Relazione trasmessa dal Ministro del bilancio e della programmazione economica Pier Luigi Romita in preparazione della seduta di mercoledì 19 marzo 1986

PAGINA BIANCA

Onorevoli Colleghi,

l'ampio ed approfondito dibattito in corso sulla necessità di una revisione della L. 5 agosto 1978, n. 468, pur investendo aspetti di essa indubbiamente rilevanti quali la legge finanziaria annuale, appare positivamente orientato, tuttavia, a far salvi i principi di base di quella fondamentale riforma.

Sembra sussistere, ad esempio, una larga convergenza di opinioni sulla perdurante validità del modulo che vuole coinvolti nel processo formativo del bilancio il Governo e il Parlamento, in un confronto dialettico sulle più importanti scelte di politica finanziaria. E poiché tali scelte implicano verifiche di compatibilità delle spese eccedenti l'anno non solo con le risorse che il Paese ha già prodotto ma anche con quelle che riuscirà a produrre nel medio e nel lungo periodo, ne discende la conferma dell'obiettiva valenza di una impostazione di bilancio quale quella voluta dalla 468, cioè favorevole alla proiezione pluriennale e ad una metodologia programmatoria che tenga conto dell'impatto della finanza pubblica con l'economia generale, di cui la prima costituisce una componente essenziale.

La constatazione di un sostanziale accordo sui principi di fondo della riforma del 1978 consente un più sereno approccio all'analisi delle cause degli inconvenienti cui ha dato luogo la sua applicazione pratica e consente, altresì, un prudente apprezzamento delle possibilità di

rimuovere le cause stesse, ove necessario anche attraverso modifiche della normativa originaria. V'è una diffusa tendenza ad individuare il punto critico del sistema negli usi distorti della legge finanziaria, la cui ultima versione ha toccato livelli insostenibili, in ragione del recepimento, ancor più accentuato che in passato, di contenuti atipici e settoriali. Questi ultimi ne snaturano la funzione originaria, che è essenzialmente quella di rimodulare le grandezze previsionali in relazione alle nuove e maggiori spese previste da leggi "in itinere" ed ai mutamenti intervenuti nelle condizioni di base con le quali dovrà cimentarsi la gestione del bilancio nell'esercizio successivo.

L'esegesi del fenomeno distorsivo ha portato all'individuazione di cause storico-politiche, ben sintetizzate nel documento elaborato nel gennaio del corrente anno dagli uffici della Presidenza del Senato. Non sembra, tuttavia, che quella dell'imputazione a comportamenti politici dispersivi, vuoi del Parlamento vuoi del Governo (l'aspetto è stato efficacemente messo in luce nel dibattito del 20 febbraio u.s. avanti a questa Commissione) sia la strada giusta per cogliere l'effettiva ragione della devianza. In realtà, il criterio colpevolistico, indipendentemente dal danno arrecato alla credibilità delle istituzioni, non appaga l'indagine poiché si basa sul presupposto che l'istituto della legge finanziaria, se non fosse per il prevalere delle spinte contingenti, sarebbe di per sé in grado di assolvere le funzioni ad esso affidate dall'art. 11 della L. n. 468.

Ma, a ben vedere, l'istituto non è in grado di funzionare soprattutto

perché è rimasto incompiuto rispetto al disegno sistematico in cui l'aveva iscritto la L. n. 468. Di tale incompiutezza la sede tecnica dà varie configurazioni, quali la mancata previsione, per la legge finanziaria, di una sua autonoma copertura, nonostante che essa, a differenza della legge di bilancio, sia idonea a concedere nuove autorizzazioni di spese, ovvero l'assenza di chiarezza dei rapporti tra legge finanziaria e legge di bilancio, o, ancora, il mancato adeguamento delle norme di procedura dei due rami del Parlamento alle esigenze del tutto peculiari di quel nuovo tipo di atto normativo.

Sono tutte ragioni validissime, ma che, tuttavia, non riescono a cogliere l'effettiva lacuna sistematica da cui è afflitto l'istituto. Essa risiede, in realtà, nella mancanza di veri e propri parametri programmatici di medio periodo.

Va ricordato, a tale proposito, che nella lettera stessa del citato art. 11 si postula l'aggancio stretto della finanziaria col bilancio pluriennale e con gli obiettivi di politica economica cui esso si ispira unitamente a quello annuale. In particolare, l'ultimo comma dello stesso articolo ricollega quella che può considerarsi la funzione preminente, se non addirittura tipica, della legge finanziaria, e cioè la manovra di bilancio, ad una esigenza di stretta coerenza con le previsioni di cui all'art. 4, ossia con quelle che disegnano i contorni ed i contenuti del bilancio per più esercizi.

Senonché, dette previsioni, com'è noto, sono rimaste sostanzialmente inattuatae, dal momento che il bilancio pluriennale si è ridotto ad una

mera proiezione contabile delle grandezze del primo anno del triennio calcolate a legislazione vigente.

Esso, invece, deve essere qualcosa di più e di diverso. Esattamente, deve essere lo strumento primario di modulazione dei rapporti della finanza pubblica con l'economia generale, nel rispetto di quella metodologia programmatoria che si è visto essere un principio irreversibile del sistema costruito dalla 468. Su ciò sussistono voci discordi nella già richiamata sede tecnica, mentre consenziente è, in larghissima parte la dottrina e così pure l'istanza politica, a giudicare dalla mancanza di proposte abrogative delle norme che gli attribuiscono quel ruolo e quel significato.

Altrettanto può dirsi per osservatori qualificati, quali l'OCSE e la Corte dei conti. Del punto di vista di quest'ultima può leggersi un'aggiornata sintesi nel volume V della decisione e relazione sul Rendiconto Generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1984 comunicate alla Presidenza del Senato il 27 giugno 1985.

Meno favorevole al bilancio pluriennale programmatico (BPP) appare invece la recente proposta della Ragioneria Generale dello Stato, incentrata sulla "programmazione finanziaria", nella cui ottica sarebbe affidato ad una legge annuale "di obiettivi" l'individuazione delle strategie di entrata e di spesa del medio periodo e delle relative grandezze ipotizzabili con riferimento alle previsioni assestate dell'anno in corso.

La proposta non è priva di aspetti positivi, quali il maggiore rigore

logico e quindi la maggiore attendibilità delle poste previsionali rispetto ai criteri di stima attuali, oltre ad una agevole revisionabilità delle previsioni stesse nel secondo anno del triennio a valere come primo del nuovo triennio, in rapporto alle concrete conferme o variazioni della strategia di politica economica del Governo. Tali aspetti positivi scontano, tuttavia, una certa qual rigidità del sistema, che appare proposto in termini di grandezze finanziarie che si autogiustificano senza una metodologia di raffronto con le potenzialità di crescita, di stallo o di regresso del sistema economico generale e del resto del settore pubblico allargato.

Per attenuare la rilevata rigidità oltre che l'eccessiva concentrazione, nella "legge di obiettivi", dei momenti decisionali più rilevanti è stato, in questa stessa sede parlamentare, ipotizzato (si veda il già citato resoconto del 20 febbraio u.s.) il mantenimento della legge finanziaria opportunamente rivista e "asciugata" della funzione di delimitazione e copertura dei fondi speciali per le leggi in corso di approvazione, prefigurando anche la possibilità di una finanziaria triennale in chiave programmatica.

Quest'ultima proposta va considerata con attenzione perchè introduce un ulteriore elemento di riflessione a favore dell'esigenza di una proiezione pluriennale del bilancio e di una sua precisa intonazione programmatica.

La legge finanziaria triennale, previi gli opportuni correttivi anche a livello di procedure parlamentari, potrebbe costituire, infatti, l'ele-

mento di verifica e di collegamento tra le grandezze globali recepite nel bilancio pluriennale e le esigenze settoriali da soddisfare nel corso del medio periodo.

Naturalmente deve convenirsi col documento della Ragioneria Generale che mentre non sussistono difficoltà tecniche di costruzione del bilancio pluriennale a legislazione vigente (BPLV), non poche sono quelle che si frappongono all'impostazione del bilancio pluriennale programmatico (BPP). Ed è altresì indubbio che sulle disposizioni dell'art. 4 della L. n. 468, concernenti appunto il BPP, occorra ritornare per verificarne l'adeguatezza allo scopo, ma non certo per eliminarle sic et simpliciter o per svuotarle di contenuto reale, relegando il BPLV in una posizione residuale e riflessa, limitata ad aggregazioni economiche espresse in meri termini di competenza, o addirittura abbandonando del tutto l'idea stessa del BPP. Su quest'ultimo cruciale aspetto è auspicabile un dibattito a livello politico oltre che culturale e tecnico, poichè la scelta nell'un senso o nell'altro potrebbe qualificare diversamente il futuro rapporto tra finanza pubblica ed economia complessiva oltre che le modalità di impatto del nostro sistema con i sistemi esterni ad esso.

A tale riguardo occorre ricordare che in molti Paesi occidentali si consolida sempre più il convincimento che solo attraverso una metodologia di "multiyear budgeting" si può riportare la dinamica della spesa pubblica in un contesto di contabilizzazione delle grandezze macroeconomiche. E' noto che anche negli Stati Uniti, nonostante il ripudio del Planning Programming Budgeting System (P.P.B.S.) come metodologia globale ed il

passaggio, attraverso la programmazione per obiettivi (Management by objectives o MBO), al più complesso e contenuto sistema dello Zero Base Budgeting (ZBB), si è di recente fatto ricorso al bilancio pluriennale e più particolarmente triennale per recuperare criteri di priorità ed una maggiore considerazione del fattore costo nella dinamica degli interventi pubblici.

Dati di esperienze complesse ma assai interessanti sono offerti dal modello inglese che consta di un sistema misto, costituito da un esame accorpato delle spese pubbliche (Public Expenditure Survey Committee - PESc) e da analisi approfondite dei principali programmi (Program Analysis and Review - PAR).

Particolare attenzione va dedicata al modello francese di Rationalisation des Choix Budgétaires (RUB), basato sul bilancio di programma che mette in evidenza la strumentalità della posta finanziaria rispetto allo scopo concreto da raggiungere tanto a livello di spesa corrente che di spesa di investimento, il che consente di pervenire con buon successo ad un controllo analitico del rapporto costo-benefici, dei moduli gestionali e dei relativi risultati, il tutto in un quadro di predeterminazione di obiettivi in rapporto alle potenzialità economiche dei settori di intervento e alla valutazione finale degli effetti indotti sui settori medesimi.

Gli accenni alle altrui esperienze confortano l'impressione di validità non solo teorica del bilancio pluriennale e programmatico, sulla cui fattibilità, comunque, anche la dottrina italiana offre preziosi

suggerimenti, proponendo valide soluzioni di confronto tra i valori globali del bilancio nella loro proiezione nel medio-lungo periodo e le decisioni da adottare nel breve periodo.

Sul piano della validità del BPP in termini di utilità concreta è poi di tutta evidenza il vantaggio che deriverebbe da un'impostazione della spesa di medio-lungo periodo secondo una prequantificazione rapportata al PIL previsto nel corrispondente periodo, o, ancor meglio, il vantaggio di una politica di manovra della spesa corrente (o del risparmio pubblico) non basata su tagli indiscriminati e privi di finalizzazioni precise bensì sul raggiungimento di un determinato rapporto tra il debito pubblico e il PIL. Rapporto da lasciare invariato o da calibrare nel periodo in relazione al grado di conoscenza circa gli andamenti ciclici dell'economia generale che solo il BPP, a differenza del BPLV, può assicurare.

La metodologia del bilancio programmatico, se opportunamente dosata da regole esterne (del tipo proposto col modello della legge di obiettivi, purché non limitate alla mera considerazione delle potenzialità finanziarie, ma estese a quelle economiche del sistema complessivo) può consentire una razionale previsione dei risultati differenziali. E può consentire, altresì, documentate valutazioni in ordine alla possibilità di ottenere saldi a pareggio o, più realisticamente, di contenere il disavanzo, applicando rigorosamente alle nuove e maggiori spese (di parte corrente o per rimborso di prestiti) la regola, già esistente nella 468, della copertura attraverso gli incrementi delle entrate dei primi due titoli, ovvero ponendo in essere regole di stabilizzazione del rapporto debito

pubblico/PIL.

Né può trascurarsi, sotto il profilo del contenimento programmatico del disavanzo, un aspetto che nella stessa legge n. 468 non trova piena esplicitazione, ma che attraverso il BPP potrebbe trovare attuazione, ossia quello della programmazione delle entrate e non solo per comparti separati - quelle tributarie in base al tasso programmato di inflazione e ad altre valutazioni sulla sopportabilità della pressione fiscale, e quelle tariffarie e contributive in base ad appropriati parametri di riferimento all'entità ed alla qualità dei servizi e delle prestazioni cui esse si riferiscono - ma anche attraverso un raffronto della loro incidenza complessiva sui costi della produzione, tenuto conto dei possibili processi di fiscalizzazione e dei vantaggi indotti alle aziende da servizi pubblici efficienti.

E non v'è dubbio, sempre per rimanere sul terreno delle implicazioni concrete del metodo programmatico, che, se disponessimo già di quella più lunga pista d'atterraggio che è costituita dal contesto dei valori previsionali del BPP, oggi potremmo adottare decisioni più immediate e più sicure in ordine all'utilizzo delle possibilità di gettito aggiuntivo che derivano alla nostra finanza dal contemporaneo calo del dollaro e dei prezzi medi del petrolio.

Ma vi sono anche altri aspetti e altre potenzialità della L. n. 468 non adeguatamente attuati, quale, ad esempio, quello del bilancio di cassa, il quale non ha assunto il vero carattere di regolamento e di controllo dei flussi di cassa, ma ha mero carattere duplicativo della

competenza. Ciò può attribuirsi a disfunzioni nell'ambito della pubblica amministrazione che non è ancora in grado di formulare attendibili previsioni di cassa. Un ulteriore aspetto di mancata attuazione della 468 è costituito dal coordinamento dei vari centri della finanza pubblica, che l'esperienza di questi ultimi anni, specialmente in tema di impostazione dei tetti di spesa per la finanza locale e poi dei limiti di trasferibilità alla stessa di mezzi del bilancio generale, ha dimostrato non essere limitata al solo coordinamento dei conti pubblici o ai controlli sui flussi trimestrali di cassa. Il problema del coordinamento, infatti, implica la valutazione, e quindi la previa contabilizzazione in termini di grandezze aggregate, dell'incidenza dei sistemi di finanza derivata su quella generale, anche agli effetti di un calcolo più realistico del disavanzo pubblico e dell'indebitamento complessivo del settore pubblico allargato, portando allo scoperto le varie possibili sacche di debiti sommersi e le possibili ipotesi di duplicazioni o di altre irrazionalità nelle allocazioni di spesa, specialmente in tema di spesa di investimento.

E d'altra parte, avendo ormai legislativamente esteso ad una larga parte di enti pubblici il metodo del BPP, non si vede come possa lo Stato continuare a disapplicarlo, e non solo perché ciò comporterebbe effetti emulativi perversi, ma specialmente perché sarebbe contrario a principi elementari di razionalità e buon andamento che il discorso nascesse programmatico ed organico nelle sedi decentrate del potere e ridivenisse episodico, frammentario oppure rigidamente ed acriticamente "finanziario"

a livello centrale.

Un ultimo non meno importante profilo di cui la L. n. 468 ci invita a tener conto, e rispetto al quale l'adozione del BPP si pone come premessa indispensabile, è costituito dalla verifica di proficuità, funzionalità ed efficienza della gestione del bilancio pubblico da effettuarsi sulla base del rendiconto generale dello Stato. Sarebbe erroneo ritenere che l'unico controllo a consuntivo postulato dall'ordinamento sia quello affidato alla Corte dei conti. Quest'ultima, invero, esplica un'importante funzione di valutazione e di referto al Parlamento, in continuità della funzione di controllo e delle altre che istituzionalmente le competono. Ma le norme della 468 sul contenuto del conto del patrimonio e sull'illustrazione dei dati consuntivi inclusi nel rendiconto generale implicano espressamente valutazioni da parte della stessa Amministrazione statale su punti estremamente qualificanti, quali "la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale" e l'apprezzamento del "significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate" attraverso l'analisi dei costi sostenuti e dei risultati conseguiti "per ciascun servizio, programma e progetto in relazione agli obiettivi ed agli indirizzi del programma di Governo". Lo sviluppo e la razionalizzazione di siffatto tipo di rilevazioni e di valutazioni non solo presuppongono, per essere veramente realistici ed efficaci, un riferimento programmatico generale, ma costituiscono, a loro volta, validi riferimenti per la verifica e la nuova impostazione del BPP nell'anno successivo.

A tale proposito occorre tener presente il particolare rilievo che assume nella moderna economia programmatica (e in questo è il senso delle richiamate norme della 468 relative al consuntivo) l'analisi del rapporto costi-benefici e della funzionalità degli interventi non soltanto a livello di gestione finanziaria ma anche a livello di gestione patrimoniale. Rispetto a quest'ultima si impone la verifica della razionalità e sistematicità dei criteri di acquisto, di conservazione e di impiego, il che appare perfino ovvio nei riguardi del patrimonio mobiliare, che "ictu oculi" si presta ad essere contato come un elemento dinamico dell'economia pubblica e quindi, "lato sensu", anche della finanza pubblica. Ma ci si va convincendo sempre più della validità di quel tipo di verifica anche a livello di patrimonio immobiliare, il quale, a certe condizioni di spese di manutenzione e di possibilità di utilizzo, si può configurare, a seconda dei casi, come un fattore di incremento o di decremento del risparmio pubblico. Ed in tali termini occorre predisporre a considerarne la valenza in sede di programmazione di bilancio una volta ultimata l'indagine condotta dalla commissione presieduta dal Prof. Cassese, la quale, comunque, ha già prodotto di recente un primo interessante documento.

Quanto precede induce, nel suo insieme, a tre considerazioni conclusive di indole generale, che si affidano alla prudente valutazione del Parlamento. La prima è che, in linea di massima, può ritenersi che il metodo del bilancio previsionale programmatico, poiché si giova di una logica di dosaggio degli interventi in rapporto alle potenzialità offerte

nel medio periodo dal settore pubblico allargato nel contesto del sistema economico complessivo, consente maggiori spazi per una autolimitazione non perdente della discrezionalità politica, e, quindi, per ridurre se non proprio eliminare la drammaticità di certe rinunzie e di certi sacrifici nel breve periodo. Appare tuttavia essenziale, in relazione alla dimensione ed alle caratteristiche dell'impegno, che la fase della decisione politica sia confortata, a livello tecnico-amministrativo, da un supporto organizzativo e conoscitivo e da uno strumentario procedurale della fase di istruttoria e di studio molto più ampi ed articolati di quelli attuali, ed in tal senso si muoverà la già preannunciata riforma del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica.

La seconda considerazione scaturisce da quanto messo in luce dalla disamina qui svolta, ma anche dalla maggior parte delle altrui analisi, e cioè che la riforma del 1978 ha il raro ed inestimabile pregio dell'organicità del discorso, tanto a livello di strutturazione degli istituti quanto a livello di collegamenti funzionali tra gli stessi. Di conseguenza, essa sembra aver bisogno, più che di revisioni radicali, di provvedimenti attuativi delle norme rimaste inapplicate e la cui mancanza pregiudica la prevista funzionalità dell'insieme, a parte, naturalmente, quegli aggiustamenti ed aggiornamenti che l'esperienza dei suoi primi sette anni di vita suggerisce, e di cui sono stati qui offerti taluni esempi. In ogni caso, se ugualmente si ritenesse che ricorrano gli estremi per interventi più incisivi, va segnalata l'opportunità di evitare il metodo della chirurgia per singolo articolo, singolo comma, o singolo

istituto, e di far precedere, invece, qualsiasi operazione a fini abolitivi, modificativi o anche solo correttivi, da un'attenta rilettura dell'intero testo legislativo e dei suoi significati espressi ed impliciti.

Ciò al fine di scongiurare il rischio che l'autonoma modifica di una parte produca irreversibili effetti negativi su altra parte del tessuto connettivo con cui quell'importante riforma è stata costruita.

L'ultima considerazione è che un discorso concreto di impostazione del bilancio pluriennale programmatico presuppone l'adozione del piano a medio termine che dà la misura della collocazione delle linee fondamentali della finanza pubblica nel contesto delle grandezze macroeconomiche di cui consta l'economia generale.

Il piano a medio termine, da approvarsi e da rivedersi annualmente per il necessario scorrimento dal Consiglio dei Ministri, costituisce, a sua volta, il primo qualificante stadio del processo di formazione del bilancio a base programmatica.

In una fase successiva deve procedersi alla elaborazione, da parte del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica del BPP a base triennale, di intesa con il Ministero del Tesoro e con il Ministero delle Finanze. Il BPP, da approvarsi con legge accompagnato dalla relazione previsionale e programmatica in proiezione triennale, è strutturato in modo da recepire in termini di grandezze finanziarie le proiezioni programmatiche del piano a medio termine.

Successivamente, il Governo presenta al Parlamento lo schema di legge di bilancio annuale a legislazione vigente per l'anno successivo - primo del triennio - nonché uno schema di legge finanziaria che introduca nell'ordinamento le indicazioni del BPP, apportando quelle variazioni alle poste del BPP stesso atte a tradurre in termini di bilancio la manovra finanziaria dell'anno in relazione anche alle esigenze di copertura delle leggi approvate in corso di esso a valere sugli appositi fondi globali. In ogni caso la legge finanziaria va accompagnata da una verifica delle conseguenze delle sue indicazioni sull'equilibrio finanziario previsto per i due anni successivi del triennio.

Così ridisegnata, la legge finanziaria potrà rientrare nei limiti istituzionali che le sono propri ma, a salvaguardia dell'effettiva funzionalità del sistema, occorrerà anche una opportuna modifica dei regolamenti parlamentari che garantisca tempi predeterminati e preferenziali non alla sola legge finanziaria ma anche ai più significativi provvedimenti legislativi di spesa, specialmente a quelli di iniziativa governativa.

PAGINA BIANCA

Note aggiuntive trasmesse dal Segretario generale della programmazione Corrado Fiaccavento a completamento delle risposte date nella seduta pomeridiana di mercoledì 19 marzo 1986

PAGINA BIANCA

Note aggiuntive all'audizione del Prof. Corrado Fiaccavento
Segretario Generale della Programmazione

La variabile principale nelle mani del Governo per indirizzare il processo di sviluppo dell'economia nella stabilità è rappresentata dalla gestione della finanza pubblica.

Nel formulare programmi relativi alla finanza pubblica, se è prioritario - nell'attuale situazione - porsi l'obiettivo di pervenire ad un suo risanamento, è necessario però contemperare l'azione a ciò finalizzata con quella diretta a sostenere, attraverso un organico piano a medio termine, politiche settoriali capaci di favorire lo sviluppo del reddito e dell'occupazione. Particolare attenzione deve però essere posta affinché il finanziamento del programma avvenga su base reale, favorendo con le necessarie riforme e aggiustamenti la piena utilizzazione degli strumenti che a tal fine offre la legislazione.

Si ricorda che il principio fondamentale su cui poggia la 468 è che il riscontro di copertura di provvedimenti comportanti maggiori spese o minori entrate deve essere ricercato nella compatibilità delle stesse con i vincoli del quadro economico generale, attraverso il Bilancio Pluriennale Programmatico e la Legge Finanziaria.

A tutt'oggi il Bilancio Pluriennale Programmatico, che avrebbe dovuto costituire altresì il binario entro cui si sviluppava annualmente la Legge Finanziaria, non ha trovato attuazione e, conseguentemente, tutto il sistema della 468 ne è risultato stravolto.

Già nella Relazione ai rendiconti consuntivi dello Stato del 1980 e 1981 la Corte dei Conti nel commentare la mancata presentazione del Bilancio Pluriennale Programmatico richiamava la gravità di tale lacuna nel sistema delineato dalla legge 468. Più precisamente sottolineava come "viene a mancare così, il termine di riferimento offerto, sia ai fini della impostazione complessiva delle politiche di bilancio, sia ai fini di riscontro per la copertura di spese pluriennali in conto capitale, delle indicazioni programmatiche del saldo netto da finanziare e del limite massimo di ricorso al mercato per ciascun esercizio".

La mancata attuazione del Bilancio Pluriennale Programmatico ha indubbiamente risentito del fatto che, così come è stato concepito (cioè in termini di sola competenza del Bilancio statale) non appare immediatamente come lo strumento più idoneo per la citata verifica di compatibilità, in quanto redatto in termini non omogenei con i conti nazionali, in cui si esprimono le previsioni circa il quadro economico generale che si assume come punto di riferimento e di riscontro delle politiche governative nel periodo considerato. Se vogliamo che il Bilancio Pluriennale Programmatico possa adempiere alla sua funzione dobbiamo pertanto essere in grado di immaginare tale bilancio come la proiezione biunivoca dei ~~cont~~^{conti} delle Pubbliche Amministrazioni, che sono quelli che sottostanno alla costruzione delle previsioni programmatiche del quadro macroeconomico generale e che consentono di verificare come gli interventi da cui la spesa pubblica trae origine interagiscono sulle principali grandezze del quadro economico generale e quindi sullo sviluppo del reddito e dell'occupazione. Al fine di poter valutare la capacità del sistema di "sopportare" una data espansione della spesa pubblica in disavanzo, è necessario però integrare tali conti con l'onere che il sistema sopporta per il fabbisogno degli altri Enti del Settore Pubblico Allargato, in quanto è l'indebitamento netto della P.A. ed il fabbisogno di questi Enti che concorrono con il settore privato all'utilizzo del Credito Totale Interno.

Se la costruzione del Bilancio Pluriennale Programmatico - o programmazione finanziaria come dir si voglia - è strumento essenziale per verificare la compatibilità delle azioni programmatiche, che hanno riflessi sulla finanza pubblica, con i vincoli posti dal prospettato quadro di riferimento macroeconomico e, quindi, per impedire che vengano programmate ed assunte spese alle quali lo sviluppo economico ipotizzato del Paese non è in grado di assicurare adeguata copertura reale, è implicito che la costruzione di un Bilancio Pluriennale Programmatico svincolato da un Piano a Medio Termine che ~~da~~ fornisca il punto di confronto non ha significato, e non può quindi adempiere alla sua funzione.

Si ritiene pertanto che:

- Il Bilancio Pluriennale Programmatico non può nascere che come proiezione di un Piano a Medio Termine che abbia una durata uguale a quella del Bilancio Pluriennale

Programmatico medesimo e che assuma come punto di riferimento e di riscontro delle azioni programmatiche un quadro previsionale macroeconomico della nostra economia;

- il Bilancio Pluriennale Programmatico, proprio perchè nasce nell'ambito di un piano a medio termine viene ad essere impostato con riferimento ai conti delle Pubbliche Amministrazioni in generale anche se formalmente redatto come Bilancio Programmatico dello Stato; gli obiettivi programmatici che vengono assunti rispetto allo sviluppo di taluni elementi fondamentali di detti conti devono essere traslati nei conti del Settore Statale e, andando a ritroso, nei confronti del Bilancio dello Stato, in termini di competenza e di cassa. Ciò perchè è in termini di Bilancio statale che viene impostata e presentata annualmente al Parlamento la manovra di bilancio, con cui si dà anno per anno attuazione al piano medesimo e perchè nel Bilancio statale che devono essere precostituiti i fondi speciali per la copertura dei provvedimenti che dovranno essere presentati in attuazione del Piano a Medio Termine e che nel Bilancio Pluriennale Programmatico hanno riscontrato la copertura.

In definitiva il Bilancio Programmatico dello Stato dovrebbe contenere per tutto il periodo considerato (preferibilmente un quinquennio) almeno le seguenti appostazioni anno per anno, espresse in valore assoluto, ovvero come variazione percentuale rispetto all'anno precedente;

Entrate

Tributarie

Extratributarie

altre

Totale entrate finali

Spese

Correnti

- personale

- trasferimenti

- interessi

- altre

Conto capitale al netto partite finanziarie

- investimenti diretti
- trasferimenti
- altre

Partite finanziarie

Totale spese finali

Risultati differenziali

risparmio pubblico

risparmio pubblico al netto interessi

saldo netto da finanziare

Per dar corpo alla impostazione brevemente sintetizzata si dovrebbe far riferimento al seguente insieme di procedure e di tempi:

- Entro il mese di gennaio il Ministro per il Bilancio e la programmazione Economica presenta al CIPE le linee fondamentali (le cosiddette opzioni) per l'impostazione del Piano a Medio Termine;
- entro lo stesso termine le linee fondamentali del Piano vengono trasmesse alle Regioni; la Commissione interregionale prevista dall'art. 13 della legge 16 marzo 1970 n. 281, esprime il proprio parere entro il mese di febbraio;
- entro il mese di aprile il Ministro per il Bilancio e la Programmazione Economica elabora il piano a Medio Termine, corredato dell'indicazione delle azioni programmatiche necessarie per la sua realizzazione e lo trasmette al Parlamento, previa approvazione del Consiglio dei Ministri;
- entro il mese di giugno il Ministro per il Bilancio e la Programmazione Economica di concerto con il Ministro del Tesoro presenta al Parlamento il disegno di legge relativo al "Bilancio Pluriennale Programmatico" ovvero le norme per la programmazione della finanza pubblica. Il disegno di legge viene approvato dal Parlamento entro il mese di luglio.

A partire dalla sua approvazione ed entro il 30 settembre i Ministri del Bilancio e del Tesoro e gli altri Ministri competenti presentano al Parlamento i disegni di legge di attuazione delle azioni programmatiche individuate dal Piano a Medio Termine, rilevanti per la finanza pubblica. La discussione e deliberazione parlamentare su tali provvedimenti interverrà gradualmente secondo le priorità concordate tra Governo e Parlamento.

- La presentazione del Bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente, della Legge Finanziaria e della Relazione Previsionale e Programmatica segue le procedure indicate nella 468, anche se i tempi delle diverse fasi iniziali dovranno essere alquanto posticipati per non sovrapporsi alle procedure del Bilancio Pluriennale Programmatico.
- La durata del Piano a Medio Termine e quindi del Bilancio Pluriennale Programmatico dovrebbe essere di un quinquennio. Il Piano a Medio Termine e il B.P.P. dovrebbero essere aggiornati ciascun anno.

PAGINA BIANCA

Documento trasmesso dalla Commissione tecnica
per la spesa pubblica a completamento della audi-
zione di martedì 18 marzo 1986

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEL TESORO
Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica

IL GOVERNO DELLA FINANZA PUBBLICA E LA LEGGE FINANZIARIA

Roma, 16 Aprile 1986

PAGINA BIANCA

1. Il problema e le proposte

Il processo di governo della finanza pubblica delineato con la legge di riforma della contabilita' di Stato non e' riuscito a rallentare in misura di rilievo la dinamica della spesa e dei disavanzi del bilancio pubblico. Spesso questi ultimi hanno travalicato, per importi considerevoli, i limiti prefissati dal Governo. Ciò e' dipeso, da un lato, dalla rilevanza delle forze di fondo che sospingono la spesa pubblica, dall'altro, dall'inadeguatezza degli interventi di regolazione della finanza pubblica, quasi esclusivamente affidati alle leggi finanziarie.

La Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica condivide il punto di vista di chi sostiene che una delle cause di insoddisfazione nei riguardi della L. 468 derivi dalla difficolta' di usare la L.F. come veicolo legislativo per interventi settoriali rilevanti; inoltre concorda nel ritenere che e' difficile dare effettive razionalita' al processo di decisione di bilancio per l'eccessiva compresenza, nella L.F., di elementi di decisioni attinenti al disegno di politica di bilancio con elementi di decisione attinenti all'esecuzione di questa politica. E', tuttavia, necessario aggiungere che gli scarsi risultati in termini di controllo e di riqualificazione della spesa pubblica sono addebitabili al fatto che la decisione di politica di bilancio, affidato esclusivamente alle leggi finanziarie, non e' stata collegata ad una visione pluriennale di questa politica, ne' e' stata basata su una conoscenza globale della finanza pubblica: due elementi che, nella L. 468, costituivano la premessa logica necessaria delle decisioni da prendere col bilancio dello Stato e la legge finanziaria. Inoltre, appare assai difficile prendere una decisione anticipata alla primavera su un "articolo uno", cioe' su un livello massimo di ricorso al mercato, al di fuori di un quadro razionale e completo di decisioni di finanza pubblica.

La Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica ritiene percio' che gli interventi necessari riguardino i seguenti punti:

- a) la predisposizione di un conto pluriennale di cassa del settore pubblico, come antecedente logico della decisione di bilancio annuale, e l'approvazione di una sua versione programmatica da parte del Governo e, attraverso mozione, del Parlamento;
- b) la predisposizione di un bilancio pluriennale tendenziale programmatico dello Stato, di competenza, con un contenuto piu' limitato di quello previsto dalla L. 468 ed approvato con legge dal Parlamento;
- c) la separazione della decisione sull'ammontare complessivo di risorse da utilizzare nel bilancio annuale dello Stato dalla decisione sulla distribuzione di tali risorse;
- d) l'estensione dei tempi di predisposizione e di esame dei provvedimenti di legge coerenti con la decisione sulle risorse, attraverso un anticipo rispetto alla L.F., che tuttavia rimarrebbe come elemento "di chiusura" del disegno.

2.

2. Il completamento del quadro informativo della L. 468

Con la legge di riforma della contabilita' di Stato, l'analisi delle tendenze pluriennali della finanza pubblica e' stata basata sull'evoluzione della legislazione vigente del bilancio dello Stato, per il quale avrebbe dovuto essere predisposta anche una versione programmatica. L'analisi del solo bilancio pluriennale dello Stato appare pero' inadeguata rispetto alle finalita' di controllo della finanza pubblica. In primo luogo, in base alla legislazione vigente, al bilancio dello Stato a priori fa carico solo una parte della spesa degli enti decentrati. Le eventuali maggiori occorrenze vengono a gravare su di esso solo a posteriori (i disavanzi di questi enti rappresentano il saldo tra entrate e spese che risentono in misura e con tempi, talvolta assai diversi, dell'andamento delle variabili macroeconomiche e demografiche). In taluni casi, inoltre, queste occorrenze si scaricano temporaneamente sulla gestione di tesoreria dello Stato, i cui flussi di spesa negli ultimi anni sono andati gradualmente estendendosi. In secondo luogo, con il decentramento delle funzioni intervenuto negli ultimi decenni, la spesa finale del settore pubblico e' allocata, in larga misura, presso gli enti periferici, i quali per finanziarsi possono ricorrere anche al prelevamento di fondi presso la tesoreria dello Stato o presso il sistema bancario e, infine, all'indebitamento con le istituzioni creditizie.

In questa situazione, la carenza di un conto del settore pubblico cui confrontare il bilancio dello Stato, inficia anche l'utilizzo del bilancio pluriennale programmatico, come strumento di regolazione dell'intervento del legislatore ed accresce le difficolta' di costruzione di questo.

In particolare, il fatto che nel bilancio dello Stato le erogazioni sono costituite in larga parte da trasferimenti agli enti decentrati di spesa, rende impossibile esaminare, e decidere, attraverso questo, la destinazione finale delle risorse e gli andamenti effettivi della finanza pubblica. Al conto pluriennale del settore pubblico deve collegarsi, come strumento di raccordo con le decisioni di bilancio annuale, un bilancio pluriennale dello Stato.

3. Il conto pluriennale del settore pubblico

Il conto pluriennale del settore pubblico dovrebbe essere fatto, in armonia con lo spirito della L. 468 che tende a separare nettamente, nel processo di bilancio, le decisioni gia' prese dalle nuove decisioni, in due versioni: "a legislazione vigente", e "programmatico".

La distinzione tra i due tipi e' stata gia' discussa dalla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, ed i relativi problemi di costruzione esaminati in termini applicabili sia al bilancio statale che a quello del settore pubblico. Trattandosi

3.

di quest'ultimo, tuttavia, il concetto di "legislazione vigente" dovrebbe intendersi come "bilancio tendenziale a decisioni invariate".

L'individuazione delle tendenze di lungo periodo della finanza pubblica dovrebbe essere condotta con riferimento alle entrate ed alle spese del settore pubblico verso i soggetti ad esso esterni e cioè le famiglie e le imprese. La fase esaminata dovrebbe essere quella di cassa, in quanto più vicina all'esplicarsi degli effetti dell'azione pubblica sull'attività economica e compatibile con l'analisi dei flussi creditizi e finanziari.

Le stime tendenziali per il settore pubblico (1) dovrebbero essere basate sui diritti acquisiti dai percettori dei trasferimenti o dai beneficiari dei servizi e, per la parte influenzata dalle decisioni delle amministrazioni, sulla ripetizione dei comportamenti osservati nel passato. Ciò consentirebbe di superare le difficoltà connesse con l'adozione di aggregati più ristretti o di ipotesi di invarianza della legislazione di spesa degli enti centrali: la progressiva perdita di importanza dei flussi del bilancio rispetto a quelli del settore pubblico allargato; la scarsa significatività dei trasferimenti a legislazione vigente in favore degli enti decentrati di spesa; l'impossibilità di valutare compiutamente le politiche di aumento delle entrate o di riduzione della spesa degli enti decentrati, data la loro equivalenza con riferimento al bilancio dello Stato o al settore statale (in entrambi i casi si ha unicamente una flessione dei trasferimenti in loro favore).

Definito il quadro tendenziale, si dovrebbe procedere ad individuare precisi obiettivi per la finanza pubblica compatibili con l'andamento desiderato per l'economia. Essi dovrebbero far riferimento ai principali indicatori sintetici dell'attività del settore pubblico: pressione fiscale, incidenza sul prodotto interno della spesa (distinguendo la parte corrente, quella in conto capitale e le partite finanziarie), dei disavanzi e del debito pubblico. La spesa (come pure i saldi) dovranno essere calcolati al netto delle erogazioni per interessi, per indicare le variabili sulle quali deve incidere, in prima istanza, la politica di bilancio.

La struttura di questo conto dovrebbe consentire un riferimento immediato ai grandi settori di spesa - regioni, enti locali, INPS, enti sanitari, ecc..

Il raffronto degli obiettivi indicati con le grandezze risultanti dal quadro tendenziale consentirebbe di definire la dimensione delle correzioni da apportare alle entrate ed alle spese nei vari settori di intervento. Al contrario di quanto oggi avviene, particolare attenzione dovrebbe essere dedicata

(1) Secondo la Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica l'aggregato a cui dovrebbe farsi riferimento è il settore P.A. di contabilità nazionale più le Aziende Autonome e Municipalizzate ed escluso l'ENEL.

4.

al collegamento degli obiettivi di lungo periodo con quelli annuali (attualmente i saldi annui vengono ridefiniti ogni anno, senza alcuna considerazione per i valori indicati negli esercizi precedenti). Dovrebbe essere comunque garantito l'utilizzo del bilancio pubblico sia per fini anticongiunturali, sia per far fronte ad eventi non previsti al momento della definizione degli obiettivi di medio periodo.

4. L'orizzonte pluriennale

Le ultime due esigenze delineate porterebbero ad escludere la fissazione di obiettivi rigidi per il secondo e terzo anno che abbiano cioè valore legale (tanto più che ogni anno viene ripresentata una nuova politica di bilancio pluriennale, e questa costituisce l'unico riferimento stabile per le successive decisioni). In altre parole, la CTSP non ritiene che si debba rigorosamente vincolare la decisione annuale, relativa ad un certo esercizio, agli obiettivi indicati in bilanci pluriennali precedenti, per quello stesso esercizio. Tuttavia appare estremamente importante che le decisioni di politica di bilancio assumano effettivamente come criterio ispiratore una regola di medio periodo. Gli scostamenti tra gli obiettivi pluriennale in precedenza esposti ed approvati e quelli nuovamente proposti, per l'anno e per il triennio, andrebbero allora per quanto possibile evitati, e se inevitabili, motivati seriamente dal Governo; le possibili ragioni di scostamento sono tre: l'eventuale divario tra obiettivi programmatici e risultati realizzati negli esercizi precedenti; un andamento delle variabili macroeconomiche difforme da quello ipotizzato; infine, il presentarsi di eventi di altra natura non previsti al momento della formulazione del quadro di riferimento.

5. L'anticipazione, alla primavera, della Relazione Previsionale e Programmatica

Il processo decisionale descritto potrebbe concretarsi in una esposizione, nella Relazione previsionale e programmatica, degli andamenti tendenziali e degli obiettivi di lungo periodo (numero degli anni esaminati potrebbe essere pari a tre o, a cinque).

L'epoca idonea per la definizione di un quadro tendenziale e programmatico dovrebbe essere il mese di aprile; essa apparirebbe favorevole, data la definizione alla fine di marzo dei consuntivi per l'anno precedente e la possibilità di conoscere con sufficiente precisione gli andamenti per l'anno in corso e quindi di formulare ipotesi realistiche per quello a venire. L'anticipazione del processo decisionale ad epoche precedenti (e cioè alla sessione autunnale 'di bilancio) e' stata discussa dalla CTSP; si e' ritenuto che essa non fosse da proporre in relazione alla difficoltà di prevedere a quel momento con sufficiente approssimazione l'evoluzione congiunturale, e perciò al rischio che il mutare della

5.

situazione provochi un troppo ampio processo di correzione alla previsione di quello che sarà il bilancio annuale.

Tra marzo e aprile, quindi, il Governo dovrebbe mettere a punto un disegno aggregato di politica di bilancio pluriennale e annuale.

A questo proposito è da ritenere che l'attuale procedura di formazione della decisione del CIPE, contenuta nella L. 468, vada profondamente innovata; sembra inoltre rilevabile la necessità di una migliore precisazione dei compiti delle strutture tecniche di supporto delle varie istituzioni implicate a questa decisione.

6. Il bilancio pluriennale dello Stato

Sulla proposta del Governo relativa al conto pluriennale del settore pubblico il Parlamento dovrebbe esprimere il suo assenso in forma di mozione. Il bilancio pluriennale verrebbe così ad assumere più propriamente il significato di Legge Finanziaria Pluriennale. Esso dovrebbe essere presentato nelle due versioni, a legislazione vigente, e programmatico; ma la norma attuale della L. 468, che ad esso si riferisce, andrebbe modificata, e sostituita con una norma che indichi che il contenuto di questo bilancio va presentato a livello di "Titoli" (entrate tributarie ed extratributarie. Spese correnti ed in conto capitale. Rimborso di debiti. Saldi).

Il bilancio pluriennale programmatico si differenzerebbe da quello a legislazione vigente soprattutto per la previsione di un fondo speciale aggregato per nuove spese (correnti ed in conto capitale, separatamente) e di un fondo speciale aggregato negativo (maggiori entrate e/o minori spese).

Il valore complessivo dei fondi speciali e della previsione di bilancio determina il "livello massimo di ricorso al mercato".

Le norme esistenti in materia di copertura delle nuove spese correnti nel bilancio pluriennale dovrebbero ricevere una chiara e definitiva interpretazione da parte del Parlamento.

Nel legame tra la decisione di finanza pubblica pluriennale e la decisione del bilancio statale annuale sta l'aspetto innovativo della proposta.

La decisione aggregata, sull'entità delle risorse disponibili per vecchie e nuove politiche sul bilancio annuale, può essere anticipata solo se essa appare con chiarezza un elemento di una politica di medio periodo, ancorata a regole esterne chiaramente proposte ed accettate.

La conseguenza, in termini di processo di bilancio, è che la L.F. che verrà presentata il 30 settembre non potrà essere sede di modifica della decisione finanziaria già presa; in particolare, essa non potrà portare un ammontare di fondi speciali per nuove spese se non nell'ambito di una manovra che

6.

consenta il rispetto dell'equilibrio già deciso: la selezione, del resto, avverrà già all'interno del Governo, che non potrà approvare disegni di legge da inserire nei fondi globali se non con una procedura di scelta globale, già in qualche modo programmata a livello pluriennale. E' da aggiungere che questa scelta verrà facilitata dal fatto che la decisione sul saldo trova riferimento in un bilancio tendenziale che dovrebbe attrarre in sé gran parte dei rifinanziamenti, e che perciò consentirebbe di meglio separare l'area delle nuove decisioni dall'area di quelle già prese.

7. Fondi speciali: il passaggio dal livello aggregato a quello disaggregato

Per quanto riguarda i fondi speciali, la decisione sull'ammontare complessivo di nuove spese, che si riflette nei fondi speciali aggregati del bilancio pluriennale, troverà infatti disaggregazione, e cioè espressione analitica e dettagliata, sul bilancio annuale.

Il passaggio dal livello aggregato a quello disaggregato comporta che, nello spazio di tempo intercorrente tra la decisione di primavera ed il 30 settembre, il Governo possa mettere a punto i disegni di legge da includere nel fondo speciale, o decidere quali di quelli di iniziativa parlamentare sono da includere. Mentre è possibile immaginare che su questi progetti possa anche aprirsi la discussione in Parlamento, non è assolutamente pensabile che essi siano approvati prima che, col bilancio annuale, siano state stabilite le coperture relative.

Diverso è il problema delle leggi organiche di settore, che andrebbero discusse al di fuori del problema dell'equilibrio annuale di bilancio, e perciò sottratte alla procedura dei fondi speciali del bilancio annuale. Per queste, occorre una meno formale e più "sostanziale" procedura per fissare il vincolo di risorse. Per le leggi organiche di settore è stata proposta, e la Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica ritiene giustamente, una discussione prima della sessione di bilancio, in modo che, se approvate entro il 30 settembre, possano far parte della "legislazione vigente".

Ugualmente prima del 30 settembre potrebbero essere presentate ed approvate tutte le leggi di riduzione della spesa.

Sempre in materia di fondi speciali: le "vecchie fiscalizzazioni", non approvate entro il 30 settembre, e perciò non trasformate in legislazione vigente, non possono che stare fuori del tetto fissato in primavera (che altrimenti non potrebbe essere stabilito con precisione).

In questo senso, può essere necessario tornare ai "fondi speciali" in bilancio. Tuttavia, se si riesce a porre parte

7.

delle nuove proposte di spesa in un fondo speciale "eventuale", cioè attivabile una volta realizzate alcune riduzioni di altre spese, anche questi provvedimenti in itinere possono rientrare tra le proposte di modifica suggerite attraverso l'inserimento nei "fondi speciali negativi" o mediante norme ad hoc della L.F. che propongono la riforma ad essi.

In conclusione, l'allontanamento della decisione aggregata del bilancio annuale da quella analitica serve a consentire al Governo di predisporre con maggiore anticipo le proposte di legge necessarie a portare l'andamento tendenziale della finanza pubblica su quello programmato.

Questo consentirebbe tre cose: primo, di portare al dibattito parlamentare leggi di settore rilevanti per la politica di bilancio anticipatamente rispetto al 30 settembre; secondo, di corredare i fondi speciali della L.F. dei disegni di legge relativi, in modo da consentire una verifica di coerenza tra i costi e le coperture indicati; terzo, di affidare alla L.F. (parte dispositiva o fondi speciali, a seconda dell'opportunità) la parte di manovra che non sia stato possibile far approvare prima del 30 settembre. Questo manterrebbe il vantaggio di "percorso privilegiato" della L.F., ma temperandolo con la possibilità di esame più approfondito connesso al tempo più ampio che il Governo ha avuto a sua disposizione per mettere a punto i provvedimenti ed il Parlamento per prenderli in esame.

8. Questa proposta lascia impregiudicata la scelta, nella decisione pluriennale di bilancio, tra regola di rigido rispetto del vincolo di copertura senza ricorso al mercato o discrezionalità. Data l'attuale formulazione dell'art. 4, la regola sarebbe comunque troppo stringente se dal concetto di "legislazione vigente" si escludessero i rifinanziamenti delle strutture permanenti. Diverrebbe invece una regola applicabile se si operasse nella direzione di dare una migliore delimitazione al concetto di "nuove" decisioni, attraendo quelle "vecchie" nell'ambito dell'azione di controllo del Parlamento sul bilancio, e non di legificazione sulla spesa.

Tuttavia, con una procedura di bilancio quale quella qui suggerita, anche la discrezionalità troverebbe in se' confini e regole migliori; essa stessa potrebbe ispirarsi ad una regola di rientro del disequilibrio di finanza pubblica, a livello di decisione macroeconomica pluriennale e, poi, con maggiore stringenza (e quindi minori resistenze e tensioni) vincolare le decisioni settoriali successive.

9. Riepilogando, il processo di governo della finanza pubblica si concreterebbe nella presentazione:

8.

1. della Relazione previsionale e programmatica nel mese di aprile dell'anno antecedente a quello di riferimento; essa dovrebbe contenere una previsione per il triennio o per il quinquennio degli andamenti tendenziali delle entrate e delle spese del settore pubblico, nonché gli obiettivi programmatici; questi ultimi espressi in termini dei principali indicatori sintetici: pressione fiscale, contributiva e tariffaria, incidenza sul prodotto interno della spesa (distinta tra la parte corrente, quella di conto capitale e le operazioni finanziarie calcolate al netto ed al lordo degli interessi), dei disavanzi (corrente, indebitamento netto e fabbisogno al netto ed al lordo degli interessi) e del debito pubblico; il divario tra l'andamento tendenziale e quello programmatico definirebbe la dimensione degli interventi dal lato delle entrate e delle spese: essi dovrebbero essere suddivisi per i principali comparti d'intervento (sistema previdenziale, sanità, finanza locale, ecc.);
2. sempre entro aprile, del bilancio pluriennale di competenza (tendenziale e programmatico) dello Stato; esso deve contenere una indicazione esplicita, ma in forma aggregata, dei fondi speciali (eventualmente anche negativi). Su questo (e non, come ora, nella L.F.) verrà fissato il livello massimo di ricorso al mercato per il primo anno;
3. subito dopo l'approvazione di questo quadro, dei disegni di legge di settore che contengano le misure correttive; la loro approvazione prima del 30 settembre consentirebbe di assicurare i risultati complessivi definiti nel quadro di riferimento finanziario già mediante modifica del progetto bilancio di competenza dello Stato e di quello di cassa del settore statale;
4. sempre tra aprile e settembre, realizzazioni dei disegni di legge riguardanti le nuove o maggiori spese, tra i quali si dovranno scegliere quelli da includere nei fondi speciali della Legge Finanziaria, all'interno del vincolo finanziario già determinato, ed in coerenza altresì con la manovra pluriennale: di tali spese dovrà essere perciò specificato lo sviluppo nel triennio; tali d.d.l. verranno presentati il 30 settembre;

9.

5. entro il 30 settembre (assieme al bilancio annuale), del disegno di legge finanziaria: esso recepirebbe, eventualmente con modificazioni, le norme di settore ancora non approvate; non porterebbe la decisione sul limite del ricorso al mercato; per ogni altro aspetto, potrebbe restare invariata;
6. entro il 30 settembre, del bilancio annuale dello Stato, di competenza e di cassa;
7. entro il 30 settembre dovrebbero essere allegate al disegno di legge finanziaria le previsioni di spesa e di entrata del settore statale; per questo settore in conformita' al disposto della 468 dovrebbero essere forniti, con cadenza trimestrale, dati consuntivi nelle apposite Relazioni al Parlamento del Ministro del Tesoro.