

RELAZIONE SULLA LEGGE 23 AGOSTO 1988 N. 362

"La riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio" pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 23 Agosto del 1988 fu esaminata ed approvata dal Parlamento nell'arco di soli cinque mesi. Infatti ai primi di marzo dello scorso anno la Commissione bilancio della Camera elaborò un testo unificato sulle sette originarie proposte dei diversi partiti e sul disegno di legge governativo che fu approvato in aula a metà luglio. Alla fine del mese il Senato approvò un testo modificato sulla base di altre tre proposte della legge (Andreotta, Cavazzuti e Carli) che la Commissione V della Camera riesaminò con modifiche e trasmise al Senato. Il 3 di agosto l'iter terminò definitivamente.

La brevità con la quale il Parlamento procedette all'esame di questa legge dipendeva dalla necessità, ormai improcrastinabile, avvertita e dichiarata dalla presidenza delle due Camere, da tutti i gruppi parlamentari e dallo stesso Governo di riconsiderare radicalmente l'assetto sistematico della legge di bilancio dopo l'estenuante esperienza della "finanziaria '88" (sei mesi di discussione; oltre tre mila emendamenti tra Senato e Camera; migliaia di votazioni). In fatti mentre in aula si compivano le ultime battute per l'approvazione della legge di bilancio, proprio in quei giorni venivano presentate alcune proposte di modifica della 468.

La strada era stata già aperta da una serie di atti politici che dimostravano la volontà di procedere ad una revisione della legge 468. Con le risoluzioni delle due Camere del giugno 1986 si disegnava, sia pure in via sperimentale un nuovo assetto della decisione parlamentare. Fondamentalmente si trattava di separare la discussione sugli indirizzi della manovra di finanza pubblica dall'esame della pluralità di strumenti normativi con i quali sarebbero state introdotte le necessarie misure di intervento. Gli indirizzi generali sarebbero dovuti emergere da un documento di programmazione finanziaria presentato dal Governo entro il mese di giugno.

Sulla base di tale documentazione sarebbero stati individuati gli interventi da effettuare tramite specifiche azioni settoriali "di accompagnamento" dei documenti di bilancio. Ai provvedimenti settoriali sarebbe stato assicurato un iter garantito nei tempi di esame.

Durante il corso della sessione '88 particolare interesse assunse il problema della copertura delle leggi di spesa ex art. 81 della Costituzione.

Fin dalle audizioni congiunte di fine settembre 1987, per iniziativa della V Commissione del Senato, era stato impostato il problema della copertura della stessa finanziaria ai fini di stabilire se dovesse rientrare nell'ipotesi del 3° o 4° comma dell'art. 81 della Cost. (-Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.- Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte). La Corte dei Conti, investita della questione rispose con un referto, dell'ottobre 1987, secondo il quale anche la legge finanziaria deve essere assoggettata al 4° comma dell'art.81, proprio in quanto strumento legislativo ordinario sganciato dall'ambito di operatività del 4° comma dell'art.81 della Costituzione. In particolare la Corte, condividendo l'impostazione assunta dalla V Commissione del Senato, specificava che rispetto alle previsioni recate dal progetto di bilancio annuale a legislazione vigente deve essere possibile identificare, nel contesto normativo della legge finanziaria, la qualità e la quantità dei mezzi finanziari aggiuntivi utilizzati a copertura di tutti gli oneri previsti dalla legge finanziaria, sia direttamente nella parte dispositiva, sia attraverso le determinazioni contenute nelle tabelle A, B e C, allegata alla stessa L.F. .

Gli stessi argomenti furono ripresi con gli articoli 2 e 3 della legge finanziaria al 1988 e dalla successiva circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri che specificatamente disciplinava il "coordinamento in materia di esame delle iniziative legislative nella fase di formazione ed in quella di discussione parlamentare" (aprile 1988).

L'art.2 della legge 67/ 88 , nel comma 1, sistematizzando la prassi delle due commissioni Bilancio in materia di controllo della copertura, dettava una regolamentazione organica delle forme di copertura.

Le disposizioni intendevano impedire che le decisioni assunte con la legge finanziaria ed il bilancio fossero travolte dalla successiva legislazione di spesa. In particolare, per le coperture che non utilizzavano gli spazi finanziari appositamente preordinati in bilancio (i cosiddetti fondi globali), venivano dettate una serie di regole che dovevano escludere coperture meramente formali.

Con i successivi commi si introduceva l'obbligo di informazione ("relazione tecnica") che doveva essere fornita dal Governo ai fini di un puntuale esame parlamentare della quantificazione degli oneri recati dalle iniziative di spesa. La copertura di nuove spese correnti introdotte con legge finanziaria (anche mediante il fondo globale) doveva essere a carico delle entrate o delle riduzioni di spesa introdotte con la medesima legge.

Infine l'art. 3 della legge finanziaria 1988 regolamentava la presentazione da parte del Governo, entro il 31 maggio del documento di programmazione economico-finanziaria nel quale erano esposti gli obiettivi della manovra di finanza pubblica.

Le Camere, esaminato tale documento, approvavano due risoluzioni di analogo contenuto (21 luglio Camera, 28 luglio Senato) che rendevano impegnativo per il Governo e per lo stesso Parlamento i contenuti del documento di programmazione apportandovi ulteriori specificazioni.

La relazione della V Commissione della camera al testo unificato presentata dall'On Macciotta parte da una considerazione di favore della legge in questione.

"Ogni ipotesi di riforma della legge fondamentale in questo campo non può non partire -osserva il relatore- da una valutazione critica dell'esperienza di applicazione di una normativa che ha comunque introdotto fondamentali elementi di novità nella disciplina della contabilità pubblica e che costituisce il culmine di un tentativo complesso volto ad instaurare una programmazione globale dell'economia". L'ipotesi di fondo parte da una constatazione positiva del disegno della 468. Esso si fondava su una programmazione economica pluriennale scorrevole a maglie larghe, attuata mediante quattro strumenti fondamentali:

-la gestione centralizzata (ma aperta alla partecipazione locale) e semplificata delle entrate tributarie;

-la politica di bilancio restituita (da restituire) alla sua funzione fondamentale di strumento di allocazione delle risorse;

-le leggi di programmazione di settore;

il coordinamento con le programmazioni regionali e locali (art.11 DPR 616/77).

Tuttavia il tentativo di questi ultimi 10 anni è sostanzialmente fallito per alcuni elementi strettamente contingenti che hanno portato ad una notevole accelerazione del tasso di crescita della spesa in termini reali (riforma sanitaria, piano decennale per l'edilizia, riforma della finanza locale- decreti Stammati-, la legge di finanziamento della regioni) e per mancata attuazione delle disposizioni di legge.

In particolare si deve sottolineare:

a) una eccessiva concentrazione del carico decisionale sugli strumenti della manovra annuale finanziaria e di bilancio fino a determinare un vero e proprio ingorgo decisionale: come ha scritto la Corte: la manovra di bilancio si risolve tutta in interventi di breve periodo;

- b) l'evanescenza della manovra finanziaria pluriennale e, a monte, la perdita di coerenza tra programmazione e obiettivi di politica economica di medio periodo;
- c) l'incoerenza tra politica di bilancio e politiche settoriali: la legge finanziaria e le misure ulteriori di correzione in corso d'anno hanno operato interventi disorganici;
- d) la crescente centralizzazione delle decisioni finanziarie, quasi nell'illusione di potere, con la legge finanziaria governare dal centro, con un unico strumento, tutta la finanza pubblica, in contraddizione col modello di programmazione policentrica e decentrata delineata dall'art.11 del DPR 616;
- e) l'assenza di strumenti di controllo e di verifica dei risultati conseguiti nell'impiego delle risorse, dell'efficienza e produttività della spesa;
- f) l'assenza di strumenti di responsabilizzazione dei centri decentrati di spesa nel rapporto tra provvista delle entrate, erogazione delle spese e risultati della gestione.

In ultimo la mancata presentazione del bilancio pluriennale programmatico ha vanificato uno dei fondamentali obiettivi della 468: quello di consentire una previsione della ricaduta sulla finanza pubblica, negli esercizi successivi al primo, della manovra di politica economica.

Il nuovo procedimento di decisione di bilancio, come delineato dalla legge 23 agosto 1988, si ricollega per molti versi con il disegno messo a punto da Camera e Senato con le due risoluzioni del giugno 1986, sperimentato poi nella sessione di bilancio per il 1987.

La novità fondamentale consiste nella riscrittura di un metodo che la 468 non prevedeva così esplicito nella sua articolazione e che si base nel definire quale deve essere la metodologia da seguire nella "procedura di programmazione finanziaria". Il legislatore si è preoccupato di scandire il processo decisionale in momenti molto autonomi e con la necessaria ponderazione dei vari momenti di decisione, in modo da identificare come fondamentale passaggio la distinzione e la scansione fra il bilancio quale deriva dalle cose così come stanno e il tema della manovra (Ristuccia: Convegno ottobre 1988 -Cortona).

Il procedimento si articola in tre momenti accompagnati da tre tipi di documenti: il 15 maggio, il documento di programmazione, il 31 luglio il bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente, il 30 settembre la legge finanziaria.

In ogni passaggio dell'iter le regioni devono essere formalmente informate. La recente modifica del regolamento del Senato ha indicato le modalità procedurali ai fini, anche, di un corretto svolgimento della partecipazione regionale alle sessioni del bilancio.

Rispetto alla situazione precedente le innovazioni concepite nel 1986 e riprese dalla legge del 1988 riguardano:

- l'anticipo della decisione sugli indirizzi della programmazione finanziaria rispetto a quella relativa alla loro attuazione annuale;
- la precisa delimitazione del contenuto proprio della finanziaria rispetto alle regolazioni meramente quantitative oltre alle tabelle ed ai saldi tradizionalmente contenuti nell'art.1 delle finanziarie;
- la previsione dei disegni di legge settoriali collegati alla finanziaria attraverso i fondi speciali (tabella B e C) per la disciplina delle modifiche normative alla manovra;
- l'introduzione dei fondi speciali (tabelle B e C) di accantonamenti di segno negativo, relativi cioè a provvedimenti di risparmio di spesa o di aumento di entrata il cui perfezionamento in corso d'anno avrebbe condizionato per pari ammontare la successiva approvazione di provvedimenti collegati ad accantonamenti positivi.

Per quanto riguarda più in particolare il disegno di legge finanziaria esso deve limitarsi a contenere:

- il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza cioè del tetto massimo del nuovo indebitamento aggiuntivo consentito in ciascuno degli anni del periodo pluriennale (in precedenza si limitava ad indicarlo per un solo anno);
- la determinazione delle quote di leggi pluriennali destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati: è la tabella A già presente nelle precedenti finanziarie ;
- gli importi dei fondi speciali per far fronte ai provvedimenti che si prevede verranno approvati in corso d'anno, per la parte corrente e per quella in conto capitale (rispettivamente le già note tabelle B e C).

La nuova legge prevede inoltre che i singoli accantonamenti delle tabelle siano motivati con apposite note inserite nel disegno di legge finanziaria: si vuole così far in modo che a ciascuna "prenotazione" corrisponda un'effettiva volontà legislativa.(art.11 bis comma I)

Oltre alle tabelle già conosciute la finanziaria contiene altre due (rispettivamente tabelle E ed F), relative a:

- al finanziamento per un solo anno di interventi in conto capitale (cioè investimenti) di particolare rilievo definiti "di sostegno della economia);
- alla riduzione per ciascun anno di autorizzazioni legislative di spesa: cosiddetto "definanziamento".

Nell'articolato la finanziaria inoltre contiene:

- le variazioni di scaglioni, detrazioni e aliquote fiscali o contributive o altre regolazioni meramente quantitative;
- la indicazione delle risorse da destinare alla contrattazione del pubblico impiego.

Per quanto concerne il disegno di legge di approvazione del bilancio annuale sono previste alcune importanti variazioni che da un lato ancorano la formulazione del bilancio ad un reticolo di criteri e parametri relativi all'andamento dell'economia, che sono esplicitati nel documento di programmazione economico finanziaria, e dall'altra arricchiscono e precisano i contenuti informativi delle note preliminari limitando la discrezionalità, usata in precedenza, nella determinazione degli stanziamenti dei capitoli adeguati per "fabbisogno". In particolare con il 4° comma dell'art. 2 si definisce meglio il concetto di legislazione vigente attraverso l'indicazione del contenuto che devono avere le relazioni di accompagnamento ai singoli stati di previsione, e con il nono comma si introduce il concetto di fabbisogno del settore statale e il relativo ricorso al mercato finanziario (art. 2 e art 15 comma 3°).

La disciplina prevista per la regolamentazione dei fondi speciali introduce due novità: da un lato impone una utilizzazione corretta dei fondi negativi collegando la loro introduzione in legge finanziaria alla presentazione concreta dei disegni di legge che prevedono le nuove e maggiori entrate o la riduzione di spesa; dall'altra, al fine di evitare una utilizzazione "in difformità" degli accantonamenti attraverso decreti legge, si pone un divieto alla loro utilizzazione per destinazioni diverse da quelle previste nelle relative tabelle, salvo che essi non riguardino calamità naturali, problemi di sicurezza nazionali o gravi situazioni di crisi finanziarie.

La soluzione accolta tuttavia non soddisfa la fondamentale esigenza (Buscema ;intervento al Convegno D.C.) di articolare i fondi speciali -sia in sede di bilancio annuale e pluriennale, sia in sede di legge finanziaria- in funzione della dimostrazione della loro idoneità temporale a finanziarie spese valide per un solo esercizio, spese pluriennali e spese permanenti. Ciò che ancora manca è un'analisi temporale di ciascun fondo speciale iscritto in bilancio.

Dalla sommaria descrizione dell'iter delineato dalla 362 risulta, dunque , che siano stati seguiti tre filoni: uno è quello della scansione temporale del processo decisionale di bilancio, il secondo è il tentativo di definire con maggior precisione la legge finanziaria, e il terzo filone è tutta una disciplina degli strumenti per dare attuazione all'obbligo della copertura.

Infatti con l'art 11 ter si ripropone con qualche variante la disciplina generale sulla copertura già dettata con l'art. 2 della finanziaria per il 1988. Il tema, particolarmente dibattuto nel corso delle sessioni, precedenti, trae origine dalla inadeguatezza delle modalità di copertura previste dalla legge 468. La indicazione di nuove entrate è stata spesso una copertura fittizia perchè il reddito delle entrate stesse, sovrastimato al momento della indicazione della copertura, è stato inferiore alle spese previste. Anche la copertura mediante indebitamento (sulla quale puntava l'art.4 della 468) è stata fonte di ulteriori squilibri, in quanto ha sempre determinato un peggioramento dei risultati di gestione di bilancio senza che si siano mai reperiti, nel medio e nel lungo termine, i mezzi per rimborsare il debito e per sopperire agli oneri degli interessi.

Nel corso del dibattito parlamentare la soluzione trovata nella stesura finale della legge è stata frutto di una mediazione. L'art 11ter comma 1 lett.d ammette la copertura attraverso modificazioni legislative che comportino nuove maggiori entrate(tributi), quando l'orientamento precedente era stato quello di ancorare in modo vincolante la copertura ai fondi o alle riduzioni di spesa.

Anzi, da parte del Senato c'era stato il tentativo di allargare ulteriormente lo spazio di reperimento dei fondi. L'interpretazione di alcuni, fra cui Guarino, Andreatta, era quella non solo di applicare correttamente l'art. 81, ma di "andare oltre l'art. 81" per adeguarlo alle nuove esperienze che in questi 40 anni sono state compiute, ed alle nuove necessità che si pongono per la collettività statale. Infatti il reperimento dei mezzi per far fronte alla singola spesa è una metodologia che si basa strettamente sul "contingente" e non considera il quadro complessivo del sistema e, cosa ancor più grave, altera il sistema tributario e lo rende irrazionale: i criteri-guida ai fini del procacciamento del maggior gettito sono la sicurezza, la rapidità, la facilità, non la razionalità dell'imposta. L'art. 81 Cost., nella interpretazione più restrittiva, esige che alle nuove spese si faccia fronte con gettito derivante da nuove entrate.

Una maggiore specificazione del dettato costituzionale, ad avviso di alcuni membri del Parlamento, avrebbe potuto stabilire che l'unico mezzo consentito per far fronte a nuove spese fosse l'attingimento al fondo globale. Da ciò deriva l'ulteriore considerazione che una volta che si sia stabilito il quantum che nell'anno costituisce il massimo utilizzabile per nuove spese, ne consegue la necessità di una attenta ponderazione di ogni nuova spesa rispetto ad ogni altra possibile. La comparazione quindi deve avvenire tra spese e non tra spese ed entrate.

Questo processo di decisione prende le mosse da una visione di lungo periodo: da una programmazione pluriennale, che fissa obiettivi di lungo e medio periodo, rispetto alla quale la cadenza annuale delle determinazioni del massimo spendibile si pone come il vero ed effettivo strumento attuativo.

Un altro scoglio che doveva essere risolto con questa legge era quello del bilancio pluriennale. L'esperienza dei bilanci scorrevoli ha visto svuotare di contenuti la programmazione finanziaria pluriennale. La legge 362, in realtà non definisce completamente il rapporto fra documento di programmazione economico-finanziaria e il pluriennale: attraverso il primo si definisce la manovra della finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale (cioè nei tre anni), con il secondo si individua lo snodo di riferimento del processo normativo oltre che della programmazione economica. La formulazione adottata non costituisce elemento di vincolatività del bilancio pluriennale in riferimento alla successione dei bilanci pluriennali nel tempo. In sede di indagini conoscitive in Parlamento si erano avanzate numerose proposte che miravano particolarmente ad ancorare in qualche modo l'anno 2 del pluriennale alle decisioni prese in sede di pluriennale dell'anno precedente. Secondo la relazione Macciotta, inoltre, per dare maggior contenuto al pluriennale, doveva essere anticipata la presentazione del bilancio programmatico alla data del 31 luglio. Quest'ultimo, presentato a settembre insieme alla legge finanziaria, rappresenterà non il quadro del riferimento della manovra che si intende perseguire ma la traduzione del programma in termini di bilancio, senza consentire la possibilità di una valutazione circa la natura e gli effetti finanziari dei provvedimenti di settore formulati in occasione del documento di programmazione economico-finanziaria.

Tuttavia, altre disposizioni contenute nella legge consentono di aumentare notevolmente gli strumenti di valutazione non solo per quanto riguarda il bilancio a legislazione vigente (relazioni di accompagnamento), ma anche nei confronti delle leggi pluriennali di spesa. Infatti è stata introdotta, all'art.15 della legge un comma che stabilisce l'obbligo di relazione circa gli impegni pluriennali da allegare alla relazione previsionale e programmatica. "Per ciascuna legge pluriennale di spesa, il Ministro competente deve valutare se permangono le ragioni che a suo tempo ne avevano giustificato l'adozione. Analoga dimostrazione deve essere fornita per tutte le leggi di spesa pluriennale quando siano trascorsi 5 anni dalla loro entrata in vigore".

La procedura seguita nella legge 362 riguarda la successione della presentazione al parlamento dei documenti di bilancio al fine di impostare correttamente le fasi del processo decisionale della manovra di bilancio.

Ad avviso di autorevoli osservatori (Ristuccia, intervento al Convegno di Cortona - ottobre 88), in questa legge manca la identificazione dei momenti e della metodologia del processo di bilancio all'interno dell'esecutivo.

In effetti il processo di bilancio non comincia il 15 maggio, ma va preparato molto tempo prima nelle diverse sedi istituzionali. In sede di dibattito parlamentare si era tentato di introdurre una norma che regolamentasse le fasi preliminari indicando nella collegialità del Governo la sede istituzionale per l'assunzioni delle decisioni finali, pur lasciando naturalmente al Ministro del tesoro tutti i poteri di iniziativa che sono indispensabili in questa materia. Questo orientamento era peraltro in linea con le recenti disposizioni contenute nella legge della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La prassi, tuttavia, ha dimostrato che ci si sta muovendo su questa strada e recenti dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, rilasciate a "Il Sole 24 ore", sottolineano tale volontà.

L'articolo, pubblicato nei primi giorni dell'anno, a firma dello stesso De Mita, esordisce con le seguenti parole: "Il Governo si metterà subito al lavoro per la finanziaria del '90" e seguita sottolineando che esiste un preciso impegno del Governo, ribadito nell'ultimo vertice di maggioranza, di interventi radicali di modifica dei meccanismi di spesa. "E' perciò urgente introdurre procedure di bilancio di stampo aziendalistico, con negoziazione delle voci e dell'entità della spesa dei vari uffici all'interno di ogni Ministero, e, ad un secondo livello tra Ministeri e Tesoro".

Inoltre, in un recente Convegno organizzato dal gruppo DC della Camera dei Deputati, lo stesso Ministro Amato aveva sostenuto la necessità che l'Amministrazione si mettesse in condizione di arrivare alla copertura amministrativa di un bilancio che sia significativo, leggibile e perciò stesso controllabile.

Analogamente, in sede di dibattito parlamentare si era evidenziato il problema che l'uso del bilancio in termini di cassa deve essere strettamente condizionato dalla introduzione di modifiche in materia di struttura, classificazione e gestione delle spese iscritte in bilancio, tenendo conto del fatto che l'attuale disaggregazione per capitoli rende i dati di cassa scarsamente significativi.

L'originario testo esaminato dal Parlamento conteneva un articolo che prevedeva la delega al Governo per modificare la struttura del bilancio rendendolo, insieme, più compatto e comprensibile.

Tale previsione non era nuova; anzi questa è la ripetizione della delega contenuta nell'art. 6 della 468, mai rispettata.

Tuttavia, per mancanza di accordo tra i due rami del Parlamento, relativamente al conferimento della delega al Governo, questo articolo fu soppresso e fu approvato, invece, uno stralcio dell'art.11 con l'auspicio che diventasse legge entro la fine dell'anno.

Attualmente il testo, assegnato alla Commissione V del Senato, inizierà l'esame ai primi del prossimo mese.

12. 1. 89

Pia Maria Rodriguez