

notizie di

Trimestrale  
Sped. in abb. post. 45% art. 2, c. 20/B-L. 662/96 - Milano

# POLITEIA

Anno 14 - N. 49/50 - 1998

## *Le regole della costituzione fiscale*

a cura di Francesco Forte

presentazione di Stefano Lo Faso

notizie di

# POLITEIA

Anno 14 - N. 49/50 - 1998

## Sommario

### LE REGOLE DELLA COSTITUZIONE FISCALE

---

- 3 Presentazione, di STEFANO LO FASO
- 5 Introduzione, di FRANCESCO FORTE
- 9 Le regole della costituzione fiscale per il bilancio pubblico, di FRANCESCO FORTE
- 50 Regole e discrezionalità in politica fiscale: un modello teorico, di FABIO PADOVANO
- 70 La costituzione tributaria e l'asimmetria fra potere del governo nell'aumento delle entrate e nella riduzione delle spese, di FRANCESCO FORTE
- 87 Regole di bilancio e crescita della spesa pubblica: l'esperienza degli Stati Uniti d'America, di FABIO PADOVANO
- 106 Flessibilità e programmazione pluriennale nelle procedure di approvazione del bilancio e *performance* di finanza pubblica dei paesi OCSE, di FABIO PADOVANO
- 130 Le regole costituzionali del bilancio. Un'analisi dei dibattiti e delle proposte parlamentari, di FRANCESCO FORTE e DOMENICO GUARDABASCIO
- 154 Il processo di quantificazione degli effetti finanziari derivanti dalle innovazioni normative, di FRANCESCO MASSICCI
- 174 La Costituzione fiscale: il ruolo della Corte dei conti, di FRANCESCO BATTINI
- 195 La nuova struttura del bilancio dello stato: problemi giuridico-istituzionali, di CLEMENTE FORTE

#### Comitato direttivo

Giampiero Cantoni, Alessandro Carletti, Nilio D'Orazio, Francesco Forte, Gian Cesare Romagnoli, Salvatore Veca

#### Comitato di redazione

Alessandro Balestrino, Ian Carter, Daniela Giannetti, Nicola Iacobone, Maurizio Mori, Pier Angelo Mori, Corrado Oli, Mario Ricciardi

#### Direzione, redazione, Amministrazione e pubblicità

POLITEIA - Via Cosimo del Fante, 13  
20122 Milano  
Tel. (02) 583.139.88 - Fax (02) 583.140.72

#### Abbonamenti/Subscriptions 1998

1 fascicolo L. 12.000

Abbonamento annuo

Privati L. 40.000;

Enti L. 48.000;

Sostenitori L. 150.000

Retratti L. 12.000

*l'abbonamento può essere sottoscritto (specificando la causale) inviando a POLITEIA - Via Cosimo del Fante, 13 - 20122 Milano un assegno bancario/circolare non trasferibile aaglia postale (Milano - succ. 84) o fotocopia della ricevuta di pagamento sul/c bancario n. 10460/1025/1627 presso l'Istituto Banc. San Paolo - Ag. 32 - Milano estati a POLITEIA.*

For subscriptions outside Italy see information on final page

#### Editoriale

Polito Subalpina s.r.l.

10126 Genova, 57

090 Cascine Vica - Rivoli

Editoriale responsabile

Nilio D'Orazio

Registrazione presso il Tribunale

Milano n. 358 del 13.7.1985

Decreto di pubblicazione R.N.S. n. 5489 del 5.12.1996

Composizione e impaginazione:

Polito s.r.l. - Torino

Stampa:

Polito Subalpina s.r.l. - Rivoli (To)

*Questa pubblicazione è stata resa possibile grazie al contributo della Banca d'Italia e del C.N.R.*

# Presentazione

Stefano Lo Faso\*

La ricerca coordinata dal prof. Francesco Forte, pubblicata in questo numero di "Politeia", mira a contribuire alla coerente ridefinizione delle norme e delle procedure che riguardano la Costituzione fiscale. Esse formano la cornice entro la quale si attuano i compiti di regolazione economica dello Stato; garantendo efficienza nel processo decisionale e rapidità nell'attuazione delle politiche, costituiscono requisiti essenziali nello scenario concorrenziale tra i paesi partecipanti all'Unione Europea. Il confronto ad ampio raggio coinvolgerà il sistema economico e sociale, ma specialmente la capacità di funzionamento delle istituzioni governative e delle amministrazioni pubbliche.

La Banca d'Italia segue con speciale attenzione il dibattito che si svolge su queste tematiche e cerca quando possibile di stimolarlo.

La politica monetaria può conseguire al meglio i propri obiettivi in una situazione di maggiore prevedibilità e manovrabilità dei conti pubblici, segnatamente delle spese, nella quale le problematiche riguardanti la finanza pubblica abbiano trovato chiara definizione e si siano create le condizioni per evitare squilibri nei bilanci. Ciò è ancora più importante quando la regolazione monetaria non viene più fasata su un contesto nazionale ma su quello composito dei paesi aderenti all'UEM.

L'azione di stimolo è esplicata organizzando occasioni di confronto e di approfondimento scientifico, promuovendo ricerche condotte da studiosi eminenti la cui autonomia di idee e di espressione viene tuttavia pienamente salvaguardata. Tra queste iniziative si ricorda il Convegno organizzato nel giugno del 1994 a Perugia sul "Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica", durante il quale furono dibattute problematiche analizzate anche nella presente ricerca.

È questo un punto cruciale: l'efficiente funzionamento dei controlli di gestione nelle pubbliche amministrazioni potrà coniugare il raggiungimento di ulteriori progressi nel riequilibrio quantitativo e qualitativo dei conti pubblici con la salvaguardia ed il rafforzamento delle strutture economiche e sociali del Paese.

L'impegno della Banca d'Italia si estrinseca anche nella convinta ed attiva partecipazione sia al gruppo interistituzionale per la "Misurazione dell'azione amministrativa" operante presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, il quale attraverso attività seminariali e conferenze annuali contribuisce tra l'altro a fornire alle pubbliche amministrazioni strumenti e metodologie per l'attuazione della riforma dei controlli, sia ai lavori del Cogest (Laboratorio per i controlli sulle gestioni dei fondi pubblici) che si avvale dell'apporto culturale di magistrati della Corte dei conti e di esperti esterni.

Le riflessioni che si vanno sviluppando nel dibattito scientifico, in larga parte riassunte nelle conclusioni della ricerca, si inseriscono in uno scenario che già risente di un decennio di modifiche delle norme sulla contabilità pubblica, delle "regole" e delle procedure parlamentari per l'esame delle manovre di bilancio e la valutazione dei profili finanziari delle leggi. In questa prospettiva si collocano le importanti modifiche apportate al funzionamento ed ai compiti della Corte dei conti nonché i recenti provvedimenti per la riforma

\* Banca d'Italia - Direttore centrale.



della struttura del bilancio dello Stato, pure considerata nella ricerca, e per l'attuazione del decentramento amministrativo. Da questo ciclo di riforme, in parte ancora in corso di attuazione, si attendono risultati positivi sull'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

Nel saggio iniziale della ricerca il prof. Forte, traendo anche spunto dalle riflessioni svolte dagli altri autori, prospetta un quadro delle principali questioni da affrontare; indica soluzioni pregevoli, meritevoli di approfondimento nel dibattito scientifico e di applicazione pratica; dedica particolare attenzione ai vincoli derivanti dalla partecipazione all'Unione monetaria.

Lo scenario di riferimento è caratterizzato dall'agire di spinte contrastanti. Nei confronti dell'Unione lo Stato è garante del rispetto del vincolo relativo all'indebitamento netto (e del piano di rientro del debito pubblico) relativamente non solo al suo bilancio ma anche a quello di enti nei cui confronti non possiede reali capacità di intervento. È in atto un processo di decentramento di funzioni e compiti a Regioni, Province, Comuni, che si tradurrà anche nell'assegnazione di maggiori risorse e di capacità impositiva. La ricerca sottolinea l'esigenza di ricomporre in un disegno coerente e unitario il sistema dei conti pubblici, prevedendo più ampie forme di coordinamento dei bilanci delle amministrazioni locali, degli enti previdenziali e delle altre amministrazioni centrali con quello dello Stato, per impostare una programmazione dei flussi finanziari, in particolare dell'indebitamento complessivo, che rappresenta una importante "regola" di Costituzione fiscale.

Nella prospettiva di un sistema di regole stringenti sui bilanci pubblici, appare altresì utile l'analisi storica dei progetti parlamentari di modifica dell'art. 81 della Costituzione, riportata in questo volume. Le norme sulla copertura finanziaria delle leggi possono costituire valide "regole" di limitazione della spesa, se inserite in un contesto in cui i principi di efficienza ed economicità nella gestione delle risorse pubbliche, introdotti dalle recenti riforme, trovino generalizzata applicazione per i bilanci dello Stato e degli altri enti.

Ritengo che i risultati della ricerca possano validamente concorrere sia a stimolare gli interventi legislativi ed amministrativi ove necessari sia ad accelerare l'attuazione di quelli già avviati.

# Introduzione

Francesco Forte\*

La ricerca di Politeia qui presentata si inserisce nel dibattito, che è in corso in Italia e a livello internazionale, riguardante le regole del gioco della costituzione fiscale, con particolare riguardo al bilancio pubblico. Tale dibattito, nel nostro paese, è reso molto attuale dal fatto che l'Italia ha aderito alla "costituzione fiscale" di Maastricht, ai fini dell'Unione Monetaria Europea. Ciò comporta una verifica della idoneità delle grandi regole del bilancio e, più in generale, delle regole di costituzione fiscale, per il rispetto di quegli impegni, in una prospettiva di sviluppo. D'altra parte, è presente, per la discussione parlamentare, un vasto progetto di riforma delle istituzioni (dovuto alla Commissione Bicamerale D'Alema), che incide ampiamente anche sulla tematica delle regole della costituzione fiscale, soprattutto mediante la semplificazione del sistema parlamentare e il rafforzamento dei poteri dell'esecutivo.

Il campo che, potenzialmente, si dischiude a chi voglia trattare questi argomenti, è molto vasto. Non era nostro intendimento esaurirlo, ma considerare alcuni aspetti di maggior interesse, vuoi dal punto di vista della verifica empirica, vuoi sotto il profilo della analisi delle istituzioni. Il saggio iniziale, redatto da me, che ho coordinato il gruppo di ricerca, comunque, intende fornire un panorama generale dei vari aspetti della costituzione fiscale, con particolare riguardo a quella del bilancio, con riferimento alle problematiche generali, a quelle delle regole di Maastricht e del patto di stabilità, alle conseguenti modifiche delle regole sul bilancio italiane, e ai progetti della Bicamerale. Nella rassegna di questi argomenti, vengono richiamati, via via i risultati e i suggerimenti che nascono dai vari saggi, che compongono questa ricerca.

È impossibile darne conto dettagliatamente in questa introduzione. Ci limitiamo ad osservare che costituiscono due interessanti passi avanti, nelle direzioni desiderabili, sia le proposte (che ad altri paiono insufficienti) della Commissione Bicamerale, relative alla procedura consultativa con i governi regionali e locali, in sede di leggi finanziarie, nel Senato integrato con rappresentanti di tali enti; sia le modifiche, introdotte con la legge di riforma del bilancio n. 94 del 1997, che impone, per le unità previsionali di base, un sistema di conti ispirato ai criteri della contabilità economica. Infatti, le regole di Maastricht e il susseguente "patto di stabilità" fanno riferimento non al governo centrale, ma al governo generale e non riguardano il bilancio di competenza o di cassa, ma quello di contabilità economica.

A questo saggio di impostazione generale segue un saggio, in gran parte di carattere empirico, di Fabio Padovano, con cui viene affrontato il tema se siano proficue delle grandi regole, in materia tributaria, che diano stabilità e certezza e vincolino il comportamento dei legislatori o se sia preferibile una situazione discrezionale. La ricerca, con riguardo ai 50 Stati degli USA, dimostra che vi è una relazione positiva fra crescita eco-

---

\* Università degli Studi "La Sapienza" di Roma.

nomica e esistenza di regole che, in vari modi, riducono la discrezionalità delle decisioni legislative tributarie. A questi risultati si ricollega il saggio successivo, scritto da me, in cui, mettendo a frutto gli spunti di riflessione offerti dal lavoro di Padovano, vengono analizzate le ragioni per cui scegliendo il "dominio delle regole" anziché quello della discrezionalità, per l'esercizio del potere tributario, si può avere una maggior crescita economica. Conseguentemente, vengono analizzate le regole di costituzione fiscale da adottare, per raggiungere tale obiettivo, ferma restando la necessità che l'esecutivo e il parlamento dispongano di un efficiente sistema di produzione delle norme tributarie, al fine di tenere sotto controllo i risultati globali del bilancio pubblico complessivo. Pur con tale esigenza, occorre evitare la asimmetria, insita nelle regole di Maastricht sul deficit e sul debito, così come prima facie si presentano: infatti, esse, data la difficoltà di modificare rapidamente i saldi di bilancio, incidendo sulla spesa, stimolano le politiche sul lato dell'entrata. Ne nascono gli affannosi inasprimenti tributari e contributivi, disposti con la manovra annuale di finanza pubblica o con misure correttive in corso d'anno. Ne discende l'instabilità tributaria, la scarsa chiarezza delle regole che si sovrappongono tra loro di continuo e la discrezionalità nella applicazione dei tributi, da parte dell'amministrazione finanziaria. E ne consegue anche l'aumento della pressione fiscale e contributiva con effetti indesiderati sulla *performance* di lungo periodo dell'economia.

Il sistema attuale di produzione delle leggi tributarie, basato su una complicata struttura bicamerale e sulla manovra di finanza pubblica annuale omnibus, genera una legislazione labile e frammentata, con ampia discrezionalità del potere esecutivo, mediante decreti legge, che continuamente decadono e vengono ripresentati, leggi delegate, leggi collegate alla legge finanziaria annuale, così da far emergere il dominio della discrezionalità, in luogo di quello della legge. Le proposte della Bicamerale sulla semplificazione del processo legislativo, dunque, sono al riguardo molto opportune, e perché possono far passare in seconda linea la legislazione di emergenza, sostitutiva. Per altro, esse vanno modificate per dare maggior garanzia di stabilità alle leggi fiscali. Inoltre occorre introdurre, nel DPF, un limite alla pressione fiscale, in parallelo al limite per il deficit.

Il saggio successivo, di Padovano, sottopone a verifica empirica le *performances* finanziarie di 50 Stati degli USA, che hanno diverse regole, sul deficit, sui limiti alla spesa, sulla struttura del bilancio, sui poteri del governo, nei riguardi del bilancio, dimostrando che laddove vi sono regole di costituzione fiscale più efficaci, i risultati sono migliori, in termini di contenimento del deficit e della crescita della pubblica spesa. Per altro, l'efficacia delle costituzioni fiscali dipende dal fatto di adottare un assieme di regole, fra loro connesse, che si sorreggono a vicenda, più che da regole singole, apparentemente robuste.

Ancora un saggio di Padovano, di verifica empirica sui rapporti fra regole di costituzione fiscale, nel senso lato del termine, e *performances* dei vari sistemi, questa volta dedicata all'esame dei diversi paesi europei. Questi hanno differenti regole di costituzione fiscale, con riguardo alla maggiore o minore capacità dell'esecutivo di controllare le iniziative parlamentari e l'esecuzione del bilancio e al maggior o minore ruolo del Tesoro (o del capo dell'esecutivo) e con riferimento all'utilizzo discrezionale, nel tempo, dei residui di spesa da parte dei singoli Dipartimenti della Pubblica Amministrazione. Temi di grande rilievo, per il nostro bilancio. Si dimostra che i paesi ove l'esecutivo ha un forte potere di

controllo sulle iniziative emendative dei parlamentari, ove non possono essere riproposti facilmente, da un esercizio all'altro i residui passivi ed ove il Tesoro o il capo del governo è più autorevole, in fatto di bilancio, hanno una migliore *performance* in fatto di deficit e debito pubblico.

Nel successivo saggio, assieme a Domenico Guardabascio, sottopongo ad esame le varie proposte di costituzione fiscale che sono state avanzate nelle sedute dell'assemblea costituente, in cui si diede vita alla versione dell'art. 81, attualmente vigente e nei successivi progetti parlamentari di riforma della Costituzione, sino alla penultima legislatura. Questa analisi mette in luce che, originariamente, erano state concepite versioni dell'art. 81 maggiormente comprensive, con riguardo alla specificazione delle coperture, al loro periodo temporale, ai bilanci da considerare, rispetto allo scarno testo attuale. Esse avrebbero consentito che l'art. 81 funzionasse con maggiore efficacia come barriera al deficit e al dilatarsi della spesa senza adeguata, durevole, copertura. Il tema dell'accrescimento dei poteri del governo sul bilancio è emerso spesso nelle successive proposte di riforma della costituzione del bilancio, assieme al principio della copertura delle nuove o maggiori spese per tutto l'arco della loro durata e non solo per un limitato periodo e a quello del contenimento degli argomenti tributari della manovra annuale di finanza pubblica, ad esempio, limitandoli alle sole variazioni di aliquote.

Il successivo saggio di Francesco Massici si sofferma sulle metodologie per una corretta ed affidabile quantificazione degli oneri delle innovazioni normative: un tema che ha importanza cruciale, per un manovra di finanza pubblica che non sia elusiva o ingannevole, rispetto ai parametri di contenimento del deficit che si sono stabiliti nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria e agli stanziamenti di entrata e spesa contenuti nel progetto di bilancio e nelle variazioni legislative successive. Credo che le proposte di Massici, che si basano su una preziosa esperienza concreta, presso la Ragioneria Generale dello Stato, mostrino come in questo campo si possano fare, con un pò di impegno tecnico, grandi progressi rispetto al passato. Ciò è essenziale ai fini del governo effettivo del bilancio (così come ci è richiesto anche dal "patto di stabilità"). Non basta formulare buoni bilanci di previsione, per l'immediato, occorre che essi non diano luogo a sorprese amare, nel medio lungo termine e che, anche nel breve, le cifre dei consuntivi corrispondano a quelle dei preventivi.

Nel successivo saggio, Francesco Battini affronta un altro tema cruciale, su cui non si presta, nel dibattito corrente sulle regole della Costituzione fiscale, sufficiente attenzione: quello del ruolo dei controlli sull'esecuzione del bilancio, sia ai fini della efficiente ed efficace attuazione di questo e delle azioni correttive, in corso di esercizio; e sia ai fini "dinamici" della formulazione dei nuovi preventivi. Basandosi anche sulla propria specifica esperienza presso la Corte dei Conti, Battini sostiene che essa – sottratta ai compiti giurisdizionali e ai controlli di diritto *ex ante* (come nelle proposte della Commissione Bicamerale D'Alema) – potrebbe utilmente dedicarsi a questa attività, che, ovviamente, comporta un incremento di specializzazione e che colma una lacuna del nostro sistema di bilancio pubblico. L'esigenza di un controllo gestionale esterno di tal genere tenderà ad evidenziarsi maggiormente, dopo la riforma della legislazione sul bilancio del 1997, che lo ha articolato in unità operative, le cosiddette unità previsionali di base (che più chiara-

mente potrebbero definirsi come “unità gestionali di base”).

L'ultimo saggio, quello di Clemente Forte, che si avvale della sua duplice esperienza di studioso della dottrina e della prassi dei bilanci pubblici, a livello comparato, e di funzionario della Commissione Bilancio del Senato, si sofferma, appunto, sulla nuova struttura del bilancio dello stato, per esaminare in che misura tale riforma contribuisca al miglioramento delle regole della costituzione fiscale. Uno dei miglioramenti, per quanto riguarda la efficienza ed efficacia della pubblica spesa, consiste nella responsabilizzazione degli operatori della Pubblica Amministrazione, attuata, appunto, con la su accennata introduzione delle unità previsionali di base. D'altra parte il bilancio risulta più chiaro, ai fini del dibattito parlamentare, perché in tale sede esso viene articolato in unità previsionali di base e funzioni obbiettivo, mentre i capitoli non sono più rilevanti per l'approvazione parlamentare. Non è chiaro se ciò aumenti o riduca le possibilità emendative del parlamento. Clemente Forte pone in luce che, comunque, ciò è secondario perché anche attualmente l'attività emendativa relativa al bilancio è molto limitata, gran parte degli emendamenti riguardando le norme della legge finanziaria e soprattutto quelle dei provvedimenti di accompagnamento. La prima applicazione della riforma, comunque, non ha comportato la riduzione nel numero degli emendamenti presentati. Si tratta, al di là di ciò, di una riforma molto interessante, nel passaggio da una concezione *amministrativa* ad una *economica* del bilancio pubblico. Essa, certamente, si inserisce in una prassi che è, largamente, nella opposta direzione. La ricerca qui compiuta vuole contribuire a questa impostazione *economica*.

Vivi ringraziamenti vanno dati sia ai collaboratori di questa ricerca, facenti parte di varie pubbliche amministrazioni, che nella loro qualità di studiosi (e senza impegnare le medesime) hanno affiancato i ricercatori di Politeia, sia soprattutto alla Banca d'Italia, che ha concesso a Politeia un contributo finanziario per le sue attività generali, che ci ha messo in grado di attendere a questo lavoro, senza doverci preoccupare dei costi di struttura ed editoriali che esso, ovviamente, comporta. In particolare, un ringraziamento va a Stefano Lo Faso, Giancarlo Salvemini e Pasquale Ferro della Banca d'Italia che hanno seguito e stimolato lo sviluppo della ricerca.

# Le regole della costituzione fiscale per il bilancio pubblico

FRANCESCO FORTE\*

## ***1. Regole parametriche, regole procedurali e strutturali, forme di stato e di governo e sistemi elettorali***

1.1 La costituzione fiscale (così come ogni altra costituzione, in senso economico) consiste di regole sovraordinate rispetto a quelle ordinarie, che non possono essere modificate da queste e che, a causa di tale caratteristica, si configurano come "regole del gioco". Tali regole dovrebbero essere caratterizzate dal fatto di promuovere giochi a somma positiva, vantaggiosi per tutti i giocatori o vantaggiosi per una parte senza danno per gli altri e reprimere giochi a somma zero o negativa, ossia tali per cui al guadagno degli uni corrisponde necessariamente una perdita degli altri: almeno eguale, se non maggiore (Forte, 1995, Cap. II). Nei termini vaghi della politologia tradizionale le regole che inducono ai giochi a somma positiva e penalizzano gli altri, si denominano come regole che portano a promuovere "l'interesse generale", in contrapposto a quelle che favoriscono il perseguimento di interessi particolari.

Vi è, al di là della diversa terminologia, chiarificatrice di un contenuto analitico nei termini di teoria dei giochi, nebulosa nei termini della politologia tradizionale, anche una differenza di contenuto. Nell'impostazione di gioco, le "buone regole" sono, in circostanze rilevanti, da tutti condivise, essenzialmente perché consentono a ciascuno di perseguire un interesse proprio, con vantaggi per gli altri o, nella ipotesi men favorevole, senza che gli altri siano danneggiati (Gauthier, 1986). Nell'impostazione che fa riferimento all'interesse generale, invece le "buone regole" emergono perché vi è una elevata cultura civica, sono i buoni cittadini che fanno le buone leggi e non già, come scrive *Machiavelli (Discorsi sopra la Prima Deca di Tito Livio, cap. 1)*, le buone leggi che fanno buona la repubblica. A volte sono i "professori" bene intenzionati che, dalla loro cattedra, calano dall'alto le "buone regole" dello "interesse generale" tramite una "funzione del benessere sociale". Per quanto possa essere attraente, per chi crede nella nobiltà dell'animo umano, questo secondo approccio, il primo appare più prudente. David Hume nel *Trattato sulla natura umana* suggerisce che, nell'adottare le regole per la società, bisogna sempre partire dall'ipotesi pessimistica che coloro che sono incaricati di applicarle abbiano l'animo di un bandito.

Dunque, le "regole del gioco" della costituzione fiscale dovrebbero essere regole che sono adottate e sostenute con larghissimo consenso, perché – ove da tutti rispettate – consentono giochi a somma positiva e scoraggiano gli altri. Ma dovranno essere sufficientemente robuste da impedire di farle tacere o cambiarle, a chi abbia, in un caso singolo, interesse a che esse non siano operanti. Ciò per evitare situazioni tipo "dilemma del prigio-

\*Università degli Studi "La Sapienza" di Roma.

niero" in cui ciascuno, non potendo contare sul rispetto delle regole, da parte degli altri, è spinto a condotte opportunistiche che, aggiunte a quelle di tutti gli altri, indotti ad analoghi comportamenti, conducono a risultati per tutti svantaggiosi (su ciò rinvio a Forte, 1993, Cap. III). Le "regole del gioco" costituzionali, oltreché suscettibili di generare giochi a somma positiva per tutti, ove realmente e durevolmente rispettate, debbono, cioè, esser vincolanti e non (agevolmente) reversibili: *affinché ciò accada è necessario che si trovi su di esse il consenso nella fase costituzionale.*

Si possono distinguere regole per il gioco, che definiscono chi sono i giocatori, quali poste hanno a disposizione e con quali poteri e regole del gioco, che stabiliscono, invece, i limiti in cui essi possono spartirsi i risultati del gioco (Forte, 1993, Cap. VI, Parte I, pf.1). Le "buone regole del gioco" hanno un ruolo cruciale, per il bilancio pubblico, in quanto gli agenti dell'economia pubblica – governo da un lato e parlamento dall'altro, nel caso degli stati; giunta comunale, provinciale, regionale e consiglio comunale, provinciale, regionale nel caso dei "governi minori" – in occasione del bilancio subiscono le maggiori tentazioni, di effettuare condotte opportunistiche nella spesa pubblica e nelle pubbliche entrate a danno delle presenti e delle future generazioni.

Ciò può dare luogo ad alti disavanzi, a indebitamenti pubblici eccessivi, a livelli esasperati di pressione fiscale e parafiscale, che gli elettori, ove potessero fare scelte razionali, con perfetta informazione, senza possibilità di confondere le istanze redistributive con quelle allocative, non adotterebbero. E che, comunque, non sarebbero accolte dagli elettori futuri, ove fossero presenti e potessero anche essi votare.

Si argomenta, a livello teorico, da Wicksell (1896) a Buchanan e Tullock (1962), a Buchanan e Brennan (1985) che laddove le regole del gioco del bilancio pubblico consentano di frenare, più efficacemente, quelle condotte opportunistiche, vi saranno bilanci con minori deficit, minori debiti, una pressione fiscale minore. E le verifiche econometriche di Fabio Padovano (Padovano b e c, più avanti), assieme a varie altre (Poterba, 1994, Bajoumi e Eichengreen, 1995, Abrams e Dougan, 1986), dimostrano che tale formulazione teorica trova abbondante conferma nei fatti.

Va per altro ricordato che la nozione di "costituzione fiscale", nel nostro caso di "costituzione fiscale del bilancio" (d'ora in poi CB) che si può utilizzare nell'economia pubblica, muovendo dalla definizione di cui sopra, non si identifica necessariamente con quella giuridica di "norme di rango costituzionale" (cfr. il Glossario alla fine di questo lavoro).

Sono, nel profilo analitico di economia pubblica, regole di costituzione fiscale del bilancio (CB) le "regole del gioco" relative al bilancio vincolanti e irreversibili, capaci di consenso generale, perché suscettibili, nel lungo termine, di effetti vantaggiosi, di cui tutti possono trarre vantaggio, consentendo di minimizzare le condotte opportunistiche degli uni a spese degli altri.

Perché queste regole possano aver ampio consenso, occorre che i decisori non siano troppo pressati da interessi particolaristici immediati, dovendo decidere con effetti per molto tempo, in modo generale. Con una formulazione di questo tipo Buchanan e Tullock (1962) hanno voluto teorizzare la razionalità del comportamento decisionale (il "calcolo del consenso") dei rappresentanti dei vari specifici gruppi di cittadini o categorie economiche e sociali, *che si pongono dal punto di vista dei loro rappresentati.* Essi mirano a regole del gioco di carattere generale, suscettibili di consenso unanime o quasi unanime,

*fra gli elettori*, in quanto nessuno di essi conosce il proprio futuro distante nel tempo e, ancor meno, quello dei "propri figli e nipoti", sicché preferisce le regole che danno luogo ai giochi a somma positiva alle altre, che danno luogo a giochi in cui non si sa chi sarebbe avvantaggiato e chi danneggiato.

Per altro, bisogna ancora considerare i particolari interessi dei rappresentanti politici e delle pubbliche burocrazie che li condizionano, detenendo le leve dell'economia pubblica: come in ogni rapporto di agenzia piuttosto lasco, questi decisori possono svolgere condotte opportunistiche a loro vantaggiose, al di là dei benefici per i gruppi di interesse cui siano collegati (Forte, in Forte e Peacock, 1985). Ora come pensare che tali "agenti" che usufruiscono di ampie possibilità di condotte opportunistiche possano accettare di limitarle, con regole del gioco vincolanti e non revocabili, che servono all'interesse generale dei loro "principali", ma non al proprio particolare interesse? Per quali ragioni dovrebbe un parlamento votare regole per restringere i propri poteri di bilancio? Perché un governo dovrebbe desiderare di autolegarsi, posto che un'ampia discrezionalità del suo potere finanziario lo avvantaggia sistematicamente? Non è un esercizio intellettualistico quello di suggerire regole di bilancio che riducono tali opportunismi?

La risposta è che vi sono fasi in cui governi e parlamenti possono essere indotti (o forzati) a scelte non opportunistiche, nel duplice senso di non vantaggiose per singoli gruppi di interesse a spese del resto della collettività, ma dotate di generale vantaggio e di scelte che non favoriscono gli "agenti" politici e burocratici, rispetto agli elettori ("principali" del nesso politico democratico).

1.2 Tali "fasi costituzionali" di "posizione di regole del gioco" possono presentarsi, quando si pongono, da parte di assemblee costituenti, in una situazione di poteri incerti, per tutti rischiosa, le regole generali di lunga durata di uno stato che sta per sorgere. Buone regole del gioco CB, possono allora emergere sebbene causate dalla pressione degli interessi contingenti. Forte e Guardabascio (più avanti), con riguardo all'art. 81 della Costituzione della Repubblica Italiana del '47 rilevano che versioni più stringenti di tale articolo furono respinte, con maggioranze trasversali, proprio con l'argomento che esse avrebbero costituito un vulnus ai poteri finanziari del parlamento, che molti membri dell'assemblea costituente che era anche parlamento ordinario, volevano riservarsi.

La fase costituente può riguardare le regole del gioco CB di una unione economica o monetaria di stati, in cui si vuole limitare il potere di ciascun futuro membro di accollare agli altri propri disavanzi e indebitamenti, onde evitare che i comportamenti di bilancio dei singoli partecipanti inneschino giochi a somma negativa a carico degli altri. E il caso dell'Unione Monetaria Europea (EMU) le cui regole CB di base sono scritte o discendono dal Trattato di Maastricht (d'ora in poi TM).

Questo assieme di principi è stato redatto dai capi di stato e di governo dei futuri potenziali stati membri, nella prospettiva di conseguire i frutti comuni della unificazione monetaria, senza l'esplicitarsi di comportamenti di "libero battitore" nel connesso campo del bilancio. Questi, apparentemente resi vantaggiosi dal fatto di poter sfruttare il potere di acquisto degli altri aderenti alla moneta unica, stimolando situazioni tipo "dilemma del prigioniero", potrebbero creare un danno per tutti. Nella scelta delle regole CB in questione gioca una certa concezione dei processi economici, che non necessariamente tutti



condividono (su questo punto si tornerà in seguito).

D'altra parte, si può avere, per l'economia pubblica, una "fase costituzionale", anche quando si è forzati a ciò da circostanze eccezionali di crisi finanziaria nazionale, che determinano il condizionamento di autorità esterne assieme a quello dei mercati finanziari: nasce da questo shock<sup>1</sup> il "bisogno di regole" di finanza sana, atte a dar credibilità, per poter uscire da tale emergenza senza una prolungata situazione di dissesti, disoccupazione, depressione per tutti dannosa. Questa "emergenza" (che ad esempio, viene vissuta dalle cosiddette "tigri asiatiche" in cui è intervenuto il Fondo Monetario Internazionale) può paragonarsi all'anarchia hobbesiana che induce all'accordo per la cooperazione sociale, mutuamente vantaggioso (Gauthier, 1986, Forte, 1995, Cap. I e II).

La condizione dell'Italia, sul finire degli anni '80, era affine a questa. La mancata risoluzione "costituzionale" dei problemi finanziari generò la crisi monetaria del 1992. Al bisogno di serie regole di costituzione fiscale, che allora emerse, in modo "finalmente" drammatico, non fu necessario rispondere con una nuova fase costituente. Esso fu soddisfatto, in gran parte, sottoscrivendo il TM, che ponendo regole del gioco di "finanza sana" ai fini di evitare il perseguimento di condotte opportunistiche, a danno degli altri paesi, nella partecipazione all'EMU, dava anche luogo a una costituzione fiscale, favorevole allo sviluppo di giochi a somma positiva per i cittadini all'interno dei singoli stati membri. Il mancato rispetto di esse poteva esser paragonato all'anarchia Hobbesiana di Gauthier, che induce ad accordarsi per evitare il peggio costituito dall'esclusione da tale Unione, a causa di un mancato risanamento della finanza pubblica. Analoghe conseguenze deriverebbero dal mancato rispetto del successivo "patto di stabilità" che determinerebbe la "messa in mora" nell'Unione Monetaria, dopo esservi appena entrati e, comunque, danni gravi, dal punto di vista delle prospettive di crescita e occupazione. Ma, come si vedrà, le "regole di costituzione fiscale di M", quelle del Trattato (d'ora in poi TCM) e quelle connesse al patto di stabilità susseguente (d'ora in poi PSM) sono, in sé, dei principi generali, bisognosi di ampie integrazioni, per poter rispettare gli impegni che determinano.

L'Italia attraversa una fase di ripensamento "costituzionale", anche al di là della tematica della CB, in quanto vi è la convinzione che le strutture di governo e di democrazia rappresentativa e i rapporti fra i vari poteri, così come organizzati nella Costituzione della Repubblica del '47 (CR47) abbiano bisogno di profonde revisioni, per soddisfare alle esigenze di una "seconda Repubblica", più adeguata alle istanze del nuovo secolo.

Le misure di modifica della CB italiana, connesse agli impegni di Maastricht, a nostro parere devono tenere conto di alcuni principi, che emergono da tali istanze. In estrema sintesi: una struttura federalista; un più incisivo ruolo del capo dello stato, in relazione alla sua elezione diretta, per dare luogo a una forma di governo (quasi) presidenziale; un sistema elettorale che agevoli il bipolarismo o, almeno, riduca il numero dei partiti e spinga all'emergere di coalizioni stabili tra loro contrapposte; un superamento del bicameralismo puro; una riduzione del parlamentarismo anche con la riduzione del numero dei parlamentari; una più netta separazione fra potere esecutivo e giudiziario (a prescindere da temi più vasti che, per quel che ci concerne, comportano una specializzazione della Corte dei Conti, escludendo compiti giurisdizionali, in quanto organo amministrativo di controllo contabile).

1.3 Le regole di CB vanno considerate in tale contesto. D'altra parte, proprio la considerazione delle tematiche di CB può indurre a modificare le scelte costituzionali "politiche", data l'importanza centrale dei temi fiscali nelle costituzioni: basti, al riguardo, pensare alle tematiche di strumenti decisionali incisivi, per l'approvazione dei progetti di legge del governo, con riguardo alle politiche di riforma strutturale della spesa e alla manovra di bilancio.

Va poi tenuto presente che, anche in tema di CB, spesso non è necessario o auspicabile che le "regole del gioco costituzionali" siano scritte nella Carta Costituzionale. Esse possono essere approvate in altri modi ed avere altre sedi, come verrà via via specificato. Lo stesso concetto giuridico di "costituzione", comunque, è più vasto di quello di "carta costituzionale". Alcuni paesi con una robusta CB, contenuta in norme di rango costituzionale, fiscale, come la Germania Federale, non hanno una vera Carta Costituzionale, ma una "Legge fondamentale" non modificabile con le procedure ordinarie, che ne fa le veci<sup>2</sup>.

D'altra parte, in vari ordinamenti, come quello della CR47 e quello del TM, vi sono leggi "di rango costituzionale", che consistono nella applicazione e specificazione di principi contenuti nella Costituzione e che, data la loro natura, possono esser modificate solo da leggi aventi lo stesso rango, con le apposite procedure. Le regole PSM hanno questa natura.

Le regole "sovraordinate" alle altre leggi possono anche non avere "rango" costituzionale. Secondo autorevoli giuristi, possono esser tali perché (come in alcune proposte Basanini attinenti alla nostra tematica) modificabili solo con una "procedura rinforzata".

Ma, dal punto di vista dell'economia pubblica della costituzione fiscale come assieme sovraordinato e stabile, qui accolto, la CB di "regole del gioco" riguarda una cerchia di regole ben più ampia. Molte di esse possono esser disposte dai regolamenti parlamentari, che non sono neppure leggi, nel senso proprio del termine, ma hanno la caratteristica di regole del gioco vincolanti, in quanto non possono esser modificati dalle leggi ordinarie e dalla legge di bilancio. Il principio del voto a scrutinio palese nelle discussioni sul bilancio, che corrisponde al criterio per cui, per evitare il prevalere di interessi opportunistici, è bene che gli elettori abbiano il massimo di informazioni, sulle condotte dei politici loro "agenti", riguardo alle scelte finanziarie, può esser stabilito in una norma costituzionale, come suggerì, nel 1984, la Commissione Bozzi per la riforma della CR47 (vedi Forte e Guardabascio, più avanti). Ma la questione dell'opportunità di disporlo, in una revisione dell'art. 81, è stata superata dal fatto che tale obbligo è stato introdotto nei regolamenti parlamentari, con la sola eccezione dei casi di coscienza e dei voti su persone.

Una parte dei problemi italiani relativi alla efficienza ed efficacia della manovra del bilancio derivanti dall'eccessivo numero di emendamenti che può ostacolarne l'approvazione e può indurre il governo a indebite concessioni, può esser risolta tramite regolamenti parlamentari, rivolti a un severo razionamento dei tempi di discussione e votazione disponibili a ciascun gruppo e alla riduzione del numero di questi.

Le norme sulla contabilità pubblica si configurano come "regole del gioco" della CB, se - come nella maggior parte dei paesi europei - non si possono modificare nella sessione di bilancio e non possono esser cambiate con leggi ordinarie, salvo qualora queste abbiano per oggetto tale materia contabile. Non è necessario che ciò sia scritto in una norma "di rango costituzionale". Può esser disposto nei regolamenti delle camere e dalla prassi parlamentare. Si è dimostrato, negli studi di Von Hagen (1992) e in quelli di Padovano (Pa-

dovano b, più avanti) che le regole di contabilità pubblica relative alla difficoltà di spostare autorizzazioni di spesa da un capitolo all'altro e alla difficoltà di trasferire spese da un esercizio ai successivi riducono l'entità e la dinamica dei deficit pubblici. Se le norme di contabilità pubblica che limitano la trasferibilità nello spazio (capitoli) e nel tempo (residui) delle spese pubbliche, non funzionassero come regole del gioco vincolanti, non si potrebbero trovare gli effetti di vincolo di cui si è detto.

Occorre, per altro, cautela nel considerare, nelle indagini economiche, il contenuto di tali regole: perché la loro dizione può esser ingannevole. Ad esempio, nella ricerca OECD del Von Hagen (1992), la cui impostazione Padovano (Padovano b) ha dovuto seguire, per motivi di coerenza statistica, si assume che in Italia le regole di bilancio consentano una illimitata trasferibilità nel tempo delle assegnazioni di bilancio non spese. Ciò non è esatto, se si considerano come "non spese" le somme non impegnate, in quanto, secondo la legge vigente (art. 274 Regolamento del 23-5-1924 n. 827 sulla contabilità dello stato) esse vanno in economia. D'altra parte i residui passivi, intesi come somme impegnate, ma non liquidate o non ordinate, se di parte corrente, "potevano" esser cancellati ove non pagati entro due anni (tre, quelli per fornitura) da quello di impegno (art. 36, legge sulla contabilità dello stato). La facilità dello spostamento nel tempo delle spese non dipende da una regola permissiva a ciò relativa, ma dalla latitudine della nozione di "impegno", propria del nostro bilancio di competenza, dalla lentezza delle procedure di spesa e dalla prassi. Mutando ciò, muterebbe la facilità di spostamento nel tempo delle spese.

Anche con la recente modifica dell'art. 36 della legge sulla contabilità dello stato (su cui C. Forte, più avanti) che attribuisce al Tesoro la facoltà di rimettere in bilancio i residui di parte corrente che hanno superato i due o i tre anni, si ha un importante effetto di CB, riguardante l'accentramento dei poteri di formazione ed esecuzione del bilancio. Ma anche in questo caso sarà la prassi che avrà la parola decisiva.

Con la normativa sulla Tesoreria Unica disposta negli anni '80 si è posta una imponente regola di CB riguardante il controllo dei flussi di spesa, nella fase di erogazione dei trasferimenti del governo centrale. Tale regola – peraltro – generava l'incapacità del Tesoro di controllarli, nella fase di utilizzo da parte dei centri di spesa beneficiari di tali trasferimenti in quanto si esauriva nell'obbligo di tenere le somme ricevute in attesa di effettivo utilizzo, presso la Tesoreria. (Sul superamento di tale sistema con la L. 3/4/1997 n. 94 cfr. C. Forte, più avanti).

1.4 Tutte queste sono tipiche regole *procedurali per il gioco* (cioè che riguardano i poteri dei vari giocatori) della CB. Dopo l'approvazione della TCM, il fuoco dell'attenzione, con riguardo alle regole della CB si è portato, in modo quasi esasperato, sulle regole quantitative, relative al rapporto deficit pubblico/PIL e debito pubblico/PIL: regole, cioè, che, secondo la terminologia qui adottata, si possono definire come *regole parametriche nel gioco* (che delimitano ciò che i vari giocatori possono ottenere).

Anche il principio del pareggio del bilancio, che è stato posto, per la costituzione fiscale americana (su cui Poterba, 1995, Schultze, 1995, Buchanan, 1995) a valere dal 2002 è – ovviamente – una regola *parametrica*, "nel gioco".

Ma stabilendo limiti al deficit e al debito, entro cui i vari stati devono pervenire in tempi relativamente brevi, data la rigidità della spesa e la mancanza di limiti parametrici alla

pressione fiscale e contributiva, si genera una spinta al rialzo o, comunque, alla mancata diminuzione di questa: un risultato che, a livello europeo, non sembra essere desiderato. Vi è così la necessità di vincoli parametrici anche per i poteri di imporre, ove si voglia evitare che la CM abbia (non voluti) effetti asimmetrici (su ciò F. Forte, più avanti).

D'altra parte, la PCM prefigura vincoli parametrici ai poteri fiscali e contributivi, non verso l'alto ma verso il basso, in relazione a possibili effetti distorsivi derivanti dalla concorrenza fiscale fra stati, rivolta ad attrarre a se con trattamenti di favore, imponibili da altri stati. La concorrenza fiscale fra stati non può esser considerata un fattore negativo, ma è – al contrario – uno dei fattori positivi, in una struttura federalistica (Breton, 1996): purché, per altro, corrisponda al principio dei “club” (Forte, 1993, Parte II, cap. XXV) per cui chi contribuisce è anche beneficiario delle spese pubbliche, del governo che lo tassa.

Poiché, peraltro, vi possono essere, da parte di singoli stati, comportamenti di sfruttamento di imponibili di altrui competenza, cui non corrispondono costi di spesa pubblica, alcuni vincoli parametrici inferiori, in relazione a trattamenti fiscali di favore, rispetto ai regimi generali, possono essere necessari, in una Unione Monetaria: purché, nello stesso tempo, si pongano anche dei limiti superiori, affinché il divieto a una gara al ribasso fra stati, per sfruttare altrui imponibili, non si tramuti nella protezione della “gara al rialzo” per lo sfruttamento dei contribuenti propri.

Una volta stabilito il principio di armonizzazione degli imponibili e dei regimi di tassazione e quello di generalità delle aliquote (ad esempio un regime della trattenuta di acconto sui redditi di capitale, con aliquote uniformi), la concorrenza fiscale più difficilmente potrà essere espressione di operazioni sleali, dato il vincolo delle regole TCM e PCM sui deficit e sui debiti. Infatti, con tali vincoli, una più bassa pressione fiscale *generale* implicherà una politica di spesa pubblica più contenuta. E ciò non può definirsi “concorrenza fiscale sleale” ma competizione tra stati nell'offrire diversi apporti fra economia pubblica ed economia di mercato. Regole di costituzione fiscale *strutturali*, come il principio per cui le imposte debbono esser generali e quello della armonizzazione degli imponibili dei regimi di tassazione, combinate con regole di CB *parametriche*, possono risolvere il problema della concorrenza fiscale, come gioco a somma positiva, meglio di mere regole parametriche.

1.5 È osservazione ovvia, ma non banale, che le norme parametriche di CB relative a deficit e indebitamenti non hanno una efficacia diretta nel settore della spesa pubblica. Qui occorrono norme *strutturali*: come quelle riguardanti il costo e il rendimento dei singoli comparti in cui si articola il bilancio pubblico (sulle innovazioni recenti, nella nostra legge di contabilità pubblica, C. Forte, più avanti).

D'altra parte, la nozione quantitativa di deficit e quella di debito implicano una accurata metodologia, per definire i soggetti (governi) e le grandezze (entrate, spese, debiti) su cui si ragiona: hanno cioè bisogno di norme procedurali contabili precise e uniformi, per i vari bilanci da sommare e da confrontare.

Si commetterebbe, poi, ingenuità (e spesso, invero la si è commessa), prestando una attenzione esasperata alle regole CB basate su vincoli parametrici, trascurando l'attendibilità dei dati previsionali che vi si riferiscono. Gli sviluppi delle regole di PCM, successiva alla TCM, in parte notevole mirano proprio ad assicurarsi che le previsioni via via presen-

tate siano attendibili.

Come si rileva in Forte (1998), l'obbligo di stare entro i limiti di "saldo netto da finanziare" e di "ricorso al mercato finanziario" votati con l'articolo 1 della legge finanziaria e quello di copertura, per le nuove o maggiori spese, votate dopo l'approvazione del bilancio, in applicazione dell'art. 81 della Costituzione si sono rivelati spesso scarsamente efficaci, perché i costi delle innovazioni normative erano sottostimati o /e le coperture erano gonfiate e non esistevano poteri per controllarle, prima che le leggi di spesa a cui si riferivano entrassero in applicazione. Inoltre essi vengono quantificati solo per il triennio del bilancio triennale o per un decennio.

Si è posta, sulla base di questa esperienza ai fini del rispetto della CM, l'esigenza di regole procedurali, di CB, per la individuazione, con adeguate metodologie, dei costi delle innovazioni legislative. La "relazione tecnica", a cura della Ragioneria Generale dello Stato, che, secondo la L. 362/1988, di riforma della 468/1978, doveva riguardare i disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate, costituiva un rimedio parziale, in quanto non considerava, invece, i progetti e gli emendamenti di iniziativa parlamentare (su questi temi Massici, più avanti). I decreti attuativi della L. 94/1997, di riordino del Ministero del Tesoro, stabiliscono, invece, che tale "relazione tecnica" deve essere redatta dalla Ragioneria Generale dello Stato per la quantificazione degli oneri conseguenti a tutti i provvedimenti e innovazioni normative. Essa può sopperire egregiamente a tale obiettivo, anche al di là della previsione decennale (che la L. 362/88 richiedeva per la spesa pensionistica), se costruita sulla base di un modello economico e con ipotesi accuratamente disaggregate (Massicci, più avanti). Tali norme procedurali, naturalmente, non si prestano a esser inserite in leggi di rango costituzionale. E tuttavia hanno importanza cruciale per dare attendibilità alle regole parametriche, relative ai saldi dei bilanci pluriennali, come quelle introdotte con la PCM. Se poi si vuole dare, al Presidente della Repubblica, una base tecnica adeguata e uno stimolo al suo compito istituzionale di bloccare la promulgazione delle leggi che violano la costituzione fiscale, occorre che esso stesso sia dotato di uffici adeguati o possa esser, in ciò, coadiuvato dalla Corte dei Conti, con appositi iter procedurali (per proposte di revisione costituzionale in tal senso cfr. Forte e Guardabascio, più avanti).

Ma non si tratta solo di costruire, con appropriate regole procedurali, previsioni attendibili pluriennali, così da poter rispettare strutturalmente i parametri posti dalla CB. Il continuo bisogno di manovre correttive, in corso d'anno, che si è manifestato in Italia, nonostante le regole della L. 362 appena ricordate, in tutti gli esercizi finanziari dal 1989, salvo quello del 1995, dimostra che anche se il governo pone, nella manovra *annuale* di finanza pubblica, un tetto al deficit *annuale* e lo fa rispettare, nel voto del parlamento, ciò non ha efficacia risolutiva, se le previsioni *annuali* di spesa e di entrata non sono oggetto di accurato controllo in sede di esecuzione, per contrastare la sottovalutazione delle prime e la sopravvalutazione delle seconde. Vi è, qui, al di là della tematica specifica della stima disaggregata di lungo termine degli effetti delle innovazioni legislative, anche una tematica di verifica dell'andamento a breve termine dei flussi di entrata e di spesa, in relazione alla dinamica delle grandezze macroeconomiche a ciò connesse (cfr. su ciò, più avanti, par. 2, in relazione alla PCM).

1.6 Che le regole parametriche acquistino vera efficacia, qualora assistite da adeguate

norme strutturali e procedurali di contabilità pubblica risulta anche confermato dalle ricerche empiriche di Padovano riguardanti il rapporto fra regole e comportamento di bilancio negli USA. Regole strutturali, come quelle che impediscono comportamenti anormali, mediante le "gestioni fuori bilancio", hanno grande importanza per assicurare il contenimento dei deficit e della spesa pubblica.

D'altra parte, le regole procedurali e strutturali di contabilità pubblica non servono solo per dar efficacia a quelle parametriche. Esse possono avere efficacia anche di per sè. Questo rilievo vale, in particolare, per quel che concerne i vincoli alla emendabilità del bilancio. Bisogna qui distinguere due ipotesi: quella della emendabilità in corso d'anno e quella della emendabilità da parte dei parlamentari, nella discussione sul bilancio.

Le ricerche empiriche di Padovano dimostrano che vi è una correlazione positiva fra dilatazione dei disavanzi e facile emendabilità da parte del parlamento, in corso di anno, dei bilanci approvati. Tale emendabilità può venire limitata, oltreché con la regola parametrica della non modificabilità del saldo del bilancio, in corso di anno, da parte di singole leggi, anche con la regola tedesca, adottata anche da vari stati degli USA, per cui il potere esecutivo dispone di un potere di veto specifico circa le leggi di spesa presentate dai parlamentari (cfr. nota 2, retro) oppure con la regola per cui occorre una maggioranza qualificata per la approvazione delle leggi di spesa.

Anche per quel che riguarda la possibilità dei parlamentari di emendare il bilancio, rispetto al testo presentato dal governo, prima della sua finale approvazione, le norme procedurali possono esser importanti. Anche qui si può avere il potere di veto dell'organo proponente del bilancio sugli emendamenti dei parlamentari.

Un altro limite può essere costituito dall'obbligo di votazione finale del parlamento del bilancio entro il termine dell'esercizio finanziario, con decadenza degli emendamenti presentati dai parlamentari e non ancora approvati, come nella disciplina francese<sup>3</sup>. D'altra parte, può essere importante la barriera posta da un vincolo macroeconomico ai saldi del bilancio, votato in precedenza. In Italia, da quando si votano, con una mozione parlamentare, prima della sessione di bilancio i saldi macroeconomici del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria con effetto vincolante, per il primo anno, il potere emendativo del parlamento, nella successiva manovra del bilancio, si è considerevolmente ridotto, dato l'obbligo di copertura dei singoli emendamenti. D'altra parte, la norma che pone all'art. 1 della legge finanziaria, l'ammontare del saldo netto da finanziare, genera un vincolo, nelle votazioni successive, per tutti gli emendamenti, vuoi del parlamento che del governo, in quanto vanno tutti coperti.

Attualmente, a causa del vincolo al deficit del bilancio del settore statale, posto nei due modi sopra indicati, vi è uno spazio modesto per il potere emendativo del parlamento. Invero, data l'impopolarità degli inasprimenti fiscali, gli emendamenti di spesa che non riescano a trovare il finanziamento in riduzioni di altre spese, debbono trovare il consenso del governo, in relazione alla modifica dell'art. 1, che stabilisce il fabbisogno globale.

Le verifiche empiriche di D. Masciandaro (in Monorchio, 1996) mostrano che, oramai, risulta modesto lo scarto fra saldo del bilancio così come proposto dal governo e così come approvato dal parlamento e fra importo delle spese nel primo e nel secondo testo. Ciò si deve, senza dubbio, alle due norme procedurali, che, rispettivamente, legano il saldo della manovra di bilancio a quello del DPEF e a quella per cui il fabbisogno, ovvero defi-

cit, si vota all'inizio e non al termine nel dibattito sulla manovra di finanza pubblica.

Tutto ciò però costituisce un limite solo per il primo anno, e a condizione che i conteggi siano accurati. Solo l'obbligo di copertura per tutti gli anni o almeno per un decennio e la verifica, con relazioni tecniche (per cui si rinvia a Massicci, più avanti) della portata degli emendamenti, possono consentire che il potere del governo, rispetto al parlamento, in sede di legge di bilancio, rimanga, per quanto riguarda i saldi, preponderante. Non si deve, per altro, sottovalutare la possibilità che il parlamento possa avere un ampio potere di emendamento "asimmetrico", con riguardo alla riduzione delle imposte, fermi restando i saldi. Questo principio è stato proposto, in alcuni progetti di riforma dell'art. 81 (si veda Forte e Guardabascio, più avanti).

1.7 La dicotomia regole parametriche-regole procedurali e strutturali non esaurisce tutta la tematica delle "regole del gioco" appropriate per la CB. Occorre porre il fuoco su un'altra dicotomia: regole e istituzioni. Varie ricerche, in particolare di Alesina e Tabellini (Alesina e Tabellini, 1990, Alesina, Hommes, Hausmann e Stein, 1996, Alesina e Perotti, 1995a e 1995b, Kanokpan-Lao Araya, 1997, Alesina e Perotti, 1996, Roubini e Sachs, 1989a, Roubini e Sachs, 1989b), pongono in luce la relazione che intercorre fra forme di stato e di governo e formule elettorali e capacità del potere esecutivo di controllare i bilanci pubblici nelle tre fasi di formazione, approvazione ed esecuzione dei bilanci. In particolare, si ritiene che abbiano una minore propensione al deficit i sistemi elettorali basati sul bipolarismo che quello di tipo proporzionale con governi di coalizione; i modelli con forte autorità del capo dell'esecutivo (e quindi il modello presidenziale) rispetto a quelli di tipo parlamentare e i sistemi che assicurano governi di lunga durata rispetto a quelli in cui i governi si avvicendano spesso e le legislature sono brevi. Questi argomenti si intrecciano, perché ove prevale il parlamentarismo, con sistemi elettorali proporzionali e senza minaccia di ricorso alle elezioni nel caso di crisi di una certa maggioranza, i governi sono generalmente di coalizione e la loro durata è breve. Le ricerche di Padovano sulle regole di costituzione fiscale dei vari stati degli USA (Padovano b) mostrano che ove il capo dello stato (in questo caso il governatore) ha un rilevante potere di controllo sulla formazione del bilancio, nei riguardi del suo governo, il deficit tende a ridursi. D'altra parte le verifiche di Padovano sulle costituzioni fiscali dei vari paesi dell'OCSE (Padovano c, più avanti) confermano quelle di Von Hagen (1992) per cui i disavanzi sono meno rilevanti ove vi sono bilanci pluriennali, che vincolano preventivamente i governi e i parlamenti, nei vari poteri emendativi. Va tuttavia osservato che queste verifiche empiriche non conducono tanto a ritenere preferibili, dal punto di vista di bilanci pubblici "sani" le specifiche istituzioni oggetto dell'indagine quanto principi organizzativi di portata generale, che tali istituzioni specificamente soddisfano, ma che potrebbero esser soddisfatti anche da altre, con le stesse conseguenze organizzative. Così il potere di controllo sulla formazione del bilancio e sulla sua esecuzione, da parte dei singoli Ministeri del "capo del potere esecutivo" può derivare sia dal fatto che vi è una forma di governo presidenziale, in cui il capo dello stato, eletto direttamente dal popolo, è anche il capo dell'esecutivo; sia anche dal fatto che vi è una forma di governo di monarchia costituzionale o di repubblica non presidenziale, in cui il capo della coalizione vincente viene nominato capo del governo, con poteri di comando che superano quelli dei vari ministri o – sebbene in misura minore –

dal fatto che si attribuisce al Ministro del Tesoro un potere di “superministro”.

D'altra parte sebbene queste indagini pongano in luce la rilevanza delle diverse istituzioni, ai fini della formazione del bilancio e della sua successiva approvazione ed esecuzione, spesso si tratta di nessi causali che esigono molta attenzione. Occorre considerare come le istituzioni, nei fatti, *concretamente* si configurano e a quali *risultati politici* possano dare luogo. Sotto il primo profilo, ad esempio, si può notare che, nel sistema inglese, il potere del premier sul bilancio, rispetto alle istanze dei vari ministri, nella fase di formazione del bilancio e nella successiva esecuzione, è largamente determinato dalla sua leadership, che deriva dal suo personale prestigio, presso la pubblica opinione. Ciò è in relazione al successo elettorale e al consenso che gli atti del premier, via via, generano nella nazione. Si può, in proposito, ricordare l'esempio classico di Margaret Thatcher e fare il paragone con l'ultimo premier conservatore John Major. D'altra parte la “vittoria campale” dei laburisti ha dato grande prestigio al leader della coalizione Tony Blair. Ma essendo dovuta, in larga misura, anche al rinnovamento degli indirizzi economici laburisti, attuato da Gordon Brown, che gli ha prodotto un ampio favore negli ambienti finanziari e nella grande stampa d'opinione, il potere nella fase di formazione del bilancio oltreché quello nella fase esecutiva, sembra spettare soprattutto a Brown, nella sua qualità di cancelliere dello scacchiere, cioè di ministro del Tesoro.

Sotto il secondo profilo, quello delle diverse vicende, in cui si trovano a funzionare i vari modelli istituzionali, sembrano particolarmente interessanti il “caso francese” e quello degli USA, in cui è prevista l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, con modalità e tempi diversi dalle elezioni parlamentari, sicché vi possono essere, nelle due istituzioni, diverse maggioranze. Nel modello semipresidenziale francese, il potere del presidente della Repubblica è molto grande nella politica estera, ma non molto grande nelle politiche di bilancio, nonostante egli presieda il Consiglio dei Ministri. Per altro, se la coalizione elettorale con cui è stato eletto è la stessa che ha vinto le elezioni parlamentari, egli, in quanto è in grado di individuare, nel proprio raggruppamento politico, il premier che gradisce e di mutarlo, ove lo ritenga opportuno, possiede di fatto un potere dominante nella formazione del bilancio, sia rispetto al capo del governo che al Ministro delle Finanze. Se il Presidente della Repubblica non appartiene alla coalizione elettorale che controlla il parlamento, è il governo che, a livello di potere esecutivo, ha il potere di proposta del bilancio: il “forte potere su di esso spetta al Ministro delle Finanze, a causa del fatto che la legge gli attribuisce vasti poteri finanziari (Finocchiaro, 1990) e che il capo del governo – condizionato come è dal Presidente della Repubblica – ha minore autorevolezza che in altri ordinamenti (come quello tedesco, in cui il Presidente della Repubblica, nominato dal parlamento, è una figura essenzialmente simbolica).

1.8 Il “potere di bilancio” del capo dell'esecutivo o del Ministro del Tesoro (o, alla francese, delle Finanze) ha due versanti: quello – nella fase di formazione della proposta di bilancio e della sua esecuzione – in rapporto con i vari ministeri e quello – nella fase di approvazione del bilancio – in rapporto con i gruppi di pressione e di interesse parlamentari.

Nel sistema con due camere, entrambe dotate di piena competenza di bilancio, naturalmente, il potere di bilancio del parlamento è maggiore, che nel sistema in cui una sola camera ha questa competenza, come la Gran Bretagna o la Francia.



E qui veniamo all'esempio degli USA ove è molto forte il potere del Presidente, nella fase di formazione del bilancio, verso i membri del suo gabinetto oltretutto nella fase esecutiva, meno robusto – a causa delle lobby parlamentari – nella fase di approvazione del bilancio, essendovi piena competenza di bilancio sia della camera dei deputati che del senato. Ma il Presidente, comunque, è dotato di una forza dissuasiva, nei riguardi del parlamento, dato il potere di veto globale sul bilancio. Quando il parlamento è dominato dallo stesso partito, di cui è espressione il Presidente, il potere che egli esercita, per gli stanziamenti dei vari ministri, rimane globalmente intatto in parlamento, anche se concessioni ai parlamentari più influenti, espressione di gruppi di interesse particolarmente rilevanti, sono inevitabili. La situazione cambia, quando – come da due elezioni accade – il Presidente è espressione di un partito opposto a quello che domina le camere. Allora egli è costretto a dividere il suo potere di bilancio con quello della maggioranza parlamentare: l'arma che egli possiede, di porre il veto al bilancio approvato dal parlamento, può comportare uno scontro con questo che apre la via alla sospensione dei pagamenti. Ma dati i danni che ciò comporta, - forzatamente - si addiverrà poi a un compromesso.

Ma ciò non implica necessariamente effetti negativi sul saldo globale del bilancio. Al contrario, può accadere che il parlamento limiti il desiderio del Presidente effettuare stanziamenti, che assecondano i suoi indirizzi, preferendo un minor indebitamento e chiedendo, in luogo di spese, riduzioni di imposte, con il risultato di un minor deficit e di una minore spesa globale di quelli voluti dal presidente.

È importante considerare non solo il tipo di istituzioni, ma anche gli indirizzi di politica fiscale (e in genere di politica economica) che via via prevalgono. Uno studio di Alex Vetri (1995) mostra che vi è una relazione abbastanza stretta fra politiche del bilancio dei vari Stati degli USA e indirizzo politico dei loro governi: quelli a maggioranza repubblicana, salvo limitate eccezioni, rivelano una propensione a politiche di bilancio più restrittive.

1.9 I poteri del Cancelliere federale tedesco e del suo Ministro delle Finanze, sono molto forti, nei riguardi dei vari membri del governo, nella fase di formazione del bilancio nonché in quella di esecuzione. Ma i loro poteri sono relativamente deboli, nella fase di approvazione del bilancio, nei riguardi del parlamento, nelle materie in cui vi è competenza dei *Laendern*, in cui è necessario il consenso sul bilancio del Senato, che li rappresenta, qualora in questo prevalga una maggioranza diversa da quella della camera bassa di cui è espressione il cancelliere.

Emerge, così, una rilevante differenza fra il modello federale di tipo consociativo, proprio della "forma di stato" tedesca e il modello federale di tipo competitivo, proprio della forma di stato degli USA. Nel primo, il Senato, *Bundesrat*, che rappresenta i *Laendern*, ha compiti di coordinamento finanziario fra questi e lo stato federale e, indirettamente, controlla gli equilibri delle finanze locali, che dipendono dai singoli *Laendern*. Nel secondo, ciascuno stato è indipendente finanziariamente dagli altri e il Senato, eletto sulla base di rappresentanti dei singoli Stati, non attua alcun coordinamento fra le finanze federali e quelle statali. Il processo decisionale centrale della finanza pubblica, in questo secondo caso, non comporta alcuna interferenza dei singoli stati ma non consente al governo federale di intervenire sul deficit e sui debiti statali. Questi tuttavia risultano contenuti, tramite le regole delle rispettive costituzioni fiscali (si veda Padovano b, più avanti). Il sistema te-

desco sembrerebbe, in linea di principio, più idoneo a garantire che il governo centrale eserciti un controllo globale sul saldo finanziario dei governi statali e di quelli locali, che da esso dipendono. Tuttavia tale controllo implica un accordo con i vari stati: un processo macchinoso che - nel caso di maggioranze difformi - può generare paralisi decisionali.

## **2. Le regole della costituzione fiscale di Maastricht e le loro conseguenze per la costituzione del bilancio italiana**

2.1 Le regole di Maastricht sulla finanza pubblica (TCM), per quanto bisognose di norme integrative e, in certo senso, asimmetriche, costituiscono, oramai, una robusta costituzione fiscale a cui debbono adeguarsi tutti gli stati membri e a cui, deve adeguarsi anche la nostra CB.

Le regole di TCM sono di due ordini, uno più appariscente costituito dai noti parametri quantitativi relativi al deficit e al debito e l'altro, meno appariscente, costituito dall'obbligo del governo centrale di rispondere, con adeguate procedure, all'impegno di tenere sotto controllo tutta la finanza pubblica, a tutti i livelli di governo, dal punto di vista di quei parametri.

Le TCM non sono la sola costituzione di bilancio europea (d'ora in poi CBE). Infatti con i successivi Regolamenti e con il Patto di stabilità si va delinando anche un assieme di regole successive, in parte parametriche, volte a precisare e restringere i parametri della TCM, in una prospettiva di medio-lungo termine e in parte maggiore procedurali e di indirizzo strutturale, rivolte alla fase di preparazione delle condizioni per il rispetto dei parametri e alla fase di controllo e intervento *ex post*, in relazione a deviazioni da essi.

Le regole parametriche del TCM sono due:

a. il disavanzo del bilancio dell'insieme delle Pubbliche Amministrazioni (PA) di ogni singolo stato, definito come indebitamento netto, non può superare il 3% del prodotto interno lordo, salvo eccezioni limitate e temporanee;

b. il debito lordo dell'insieme delle PA di ogni singolo stato non può superare il 60% del PIL e qualora lo ecceda, deve registrare una costante e rilevante tendenza alla riduzione in tale direzione.

2.2 Per definire i soggetti e l'oggetto di queste regole il TM fa riferimento al SEC, cioè al sistema di contabilità economica europea: che, all'epoca del Trattato, si presentava nella (2ª) edizione del 1978. Esso era - ovviamente - concepito per puri fini di statistica uniforme dei prodotti nazionali degli stati membri della Comunità europea, e seguiva, essenzialmente, la metodologia delle Nazioni Unite. Successivamente al TM, nel 1995, è stata prediposta una nuova edizione del SEC, che - invece - tiene conto del riferimento che vi fa il TM e che è più raffinata, sotto il profilo del rigore contabile, con riguardo ai principi del bilancio per obbligazioni, ossia alla metodologia di contabilità economica per debiti e crediti (accrual) valida in sede commerciale, che è anche quella che, quando non deviata da esigenze pratiche di rilevazione, dovrebbe seguire la contabilità nazionale.

Rimane, nella nuova metodologia, l'impostazione restrittiva precedente, relativa alla definizione di governo, che crea problemi nell'area dei deficit e dei debiti dei soggetti senza

fine di lucro controllati dalle Pubbliche Amministrazioni, di cui essere rispondono legalmente o di fatto; e nell'area delle imprese pubbliche di servizio pubblico sistematicamente deficitarie (Forte, 1998b).

Sul lato delle pubbliche entrate, il nuovo SEC arreca una considerevole chiarezza, per quel che riguarda sia i crediti di dubbia riscossione, che non dovrebbero essere contabilizzati all'attivo se non molto prudenzialmente e, comunque, solo nell'anno in cui possono esser legalmente riscossi, senza obblighi di mora per il contribuente; sia nell'ambito delle entrate apparenti, derivanti dallo scarto fra valori di bilancio e valori effettivi di cespiti ceduti dall'operatore pubblico, o di plusvalenze che emergono per rivalutazione in imprese pubbliche, che il governo acquisisca ai suoi bilanci. Ciò in quanto con il nuovo SEC le valutazioni dei cespiti non vanno fatte al valore facciale o di bilancio, ma a quello effettivo, desunto dal valore di mercato e/o dalla capitalizzazione dei proventi. Il nuovo SEC, però, benché approvato con Regolamento dell'Unione Europea, per dargli valore legale, ai fini delle regole di CM non entrerà in vigore se non dal 1999: ciò evidentemente è stato disposto per evitare che gli stati che avevano sottoscritto il TM, avendo presenti le regole del SEC1978, si trovassero, *ex post*, con regole modificate.

Data l'ottica strutturale della presente ricerca, comunque, noi considereremo quali regole contabili dell'Unione Europea, di cui deve tenere conto la costituzione fiscale italiana, non quelle "vecchie", che stanno per spirare, ma quelle "nuove", destinate a valere dal 1999 in poi, quando l'Unione Monetaria sarà realmente attuata e sarà in vigore il "patto di stabilità", che vincola gli stati in essa accolti.

2.3 La nozione di deficit che risulta dalla TCM è quella di "indebitamento netto" del SEC (vecchio o nuovo che sia): ciò significa che fanno parte delle spese e delle entrate tutte le *obbligazioni passive (spese) e attive (entrate)* che non riguardano le partite finanziarie e le operazioni su cespiti reali di mercato. Vale a dire:

1. il deficit si definisce con riguardo a un bilancio di *obbligazioni* (coerentemente configurato nel nuovo SEC, mentre quello del 1978 in vari casi ammette deroghe, per motivi di semplificazione della rilevazione statistica);

2. il deficit non ha a che fare con i saldi delle transazioni finanziarie, ma solo con quelli delle transazioni reali, compresi i cespiti patrimoniali non finanziari, non di mercato (beni immobili e diritti immateriali), che comportano una spesa pubblica (una entrata pubblica, se si considerano operazioni di alienazione e non di acquisizione);

3. il deficit esclude anche le transazioni che portano all'acquisto di cespiti reali *di mercato (beni immobili e diritti immateriali)*, salvo quando vi sia una differenza fra la spesa fatta (o l'introito realizzato, nel caso di alienazione) e il valore effettivo del cespito acquisito nella destinazione per cui è impiegato (ovvero del cespito ceduto, così come valutabile nella sua precedente destinazione, nel caso di alienazione) (l'impostazione rigorosa di questo principio emerge solo con il nuovo SEC).

Denominiamo con AS il deficit del bilancio per obbligazioni. Le spese correnti siano AEC; quelle in conto capitale per cespiti non finanziari, diversi da quelli con destinazione di mercato, siano AEK; quelle in conto capitale per cespiti non finanziari con destinazioni di mercato "di favore" siano AEKP; si denonimi con AEKD l'effettivo valore nei cespiti in questione. Denominiamo altresì le entrate tributarie e contributive con ART, quelle pa-

trimoniali correnti non connesse a partite finanziarie con ARP, quelle per alienazioni patrimoniali di cespiti reali con destinazione non di mercato con ARK e quelle di cespiti reali di mercato con destinazioni concessionali con ARKP, mentre ARKD è il loro valore in quelle destinazioni. Avremo pertanto:

$$(1) AS = (AEC+AEK+AEKP-AEKD) - (ART+ARP+ARK+ARKP-ARKD).$$

2.4 Non era facile definire in modo plausibile il debito lordo, con riferimento al SEC: se ne sono resi conto i tecnici che hanno dovuto interpretare la regola di Maastricht, non appena sono andati a scorrere l'assieme dei cespiti che costituiscono "passività" (*liabilities*) ai fini del SEC. Infatti, fra di esse compaiono, oltre alle passività costituite da cespiti finanziari, anche i debiti civilistici e commerciali rappresentati o meno da un documento e i debiti delle istituzioni di assicurazione, ancorché fronteggiati da riserve tecniche. Se per calcolare il debito lordo del governo si fossero inclusi, fra le passività della PA, anche i debiti civilistici e commerciali da essa contratti e le passività delle istituzioni di sicurezza sociale della PA fronteggiate o meno da riserve tecniche, si sarebbero avuti dei totali opinabili perché:

- a fronte di debiti civilistici e commerciali (DC) i vari bilanci pubblici, hanno anche crediti di analoga natura (CC) (crediti verso i contribuenti e verso acquirenti di beni pubblici per RP e RK);

- le passività delle istituzioni della sicurezza sociale quando sono fronteggiati da riserve tecniche non danno luogo a un onere netto per la PA; d'altra parte le passività che non hanno queste contropartite ma maturano via via negli anni, sono fronteggiate, in larga misura, da contributi sociali, quindi - anche se possono essere un onere debitorio futuro molto pesante - non sembrano omogenee con i debiti pubblici.

Il "nodo gordiano" è stato sciolto escludendo tutte le passività diverse dai cespiti finanziari dalla nozione di "debito lordo" (DL). Questo così è costituito dai titoli del debito pubblico sul mercato e verso la banca centrale, dai debiti bancari, dalla raccolta postale, dai debiti finanziari vari, che denominiamo rispettivamente con DP, DPBC, DB, RP, DFV, sicché la definizione di "debito lordo" per la CBE è la seguente:

$$(2) DL=DP+DPBC+DB+RP+DFV.$$

2.5 La relazione fra AS e DL risulta abbastanza complicata. Infatti, se le due grandezze fossero omogenee, si dovrebbe avere che il debito del tempo  $T_1$  = al debito del tempo  $T_0$  + AS del tempo  $T_1$ , ma

$$(3) DLT_1 - DLT_0 = AS - (DC + DCC) + (RF - EF - DF)$$

in cui RF sono i proventi delle "privatizzazioni" e di altre transazioni su partite finanziarie che danno luogo a un provento (come lo scambio di titoli A con titoli B che dia un provento netto); mentre EF sono le spese per acquisizione di cespiti finanziari (a prezzi di mercato o a condizioni concessionali) e DF è la assunzione di debiti pregressi, estranei al bilancio di  $T_1$ .

A ben guardare però la variazione di DL non è una "faccia nuova" inventata per l'occasione, è semplicemente il "fabbisogno di cassa" (FAB) della Pubblica Amministrazione: che risulta dal deficit (saldo) AS, che, depurato delle variazioni dei debiti e crediti di bilancio dell'anno = CS deficit (saldo) di cassa. A sua volta CS, al netto di RF - (EF+DF), dà

luogo al fabbisogno, sicché si può scrivere:

$$(4) \text{FAB} = \text{CS} + \text{EF} + \text{DF} - \text{RF} = \text{DLT}_1 - \text{DLT}_0$$

Si può, dunque, osservare che mentre il concetto di deficit della CBE è un concetto di contabilità economica, il concetto di "indebitamento dell'anno" è una nozione di cassa. Certamente utile, ai fini di politica monetaria e della gestione del debito pubblico, ma elusiva ai fini della politica fiscale: in quanto composta di grandezze fra loro eterogenee, nel profilo degli effetti sulla domanda globale.

Sia la nozione di deficit che quella di debito sono restrittive, rispetto alle corrispondenti nozioni di contabilità economica. Già si è visto il perché di questa affermazione con riguardo al debito. Per quel che riguarda il deficit va ricordato che le spese per la acquisizione di cespiti finanziari (AEF) non vengono incluse nella spesa pubblica, nella assunzione - generalmente valida in una impresa ma non per i governi - che all'uscita corrisponda una entrata patrimoniale di pari entità. Molte volte le attività finanziarie acquisite dalle PA (dotazioni di capitale di enti pubblici, azioni di imprese pubbliche, obbligazioni di intermediari finanziari pubblici o di pubblico interesse, crediti a banche, imprese, famiglie per iniziative economiche e sociali) non sono transazioni di mercato, per l'impiego di liquidità, sono transazioni che hanno obbiettivi di economia pubblica: e che - perciò - comportano una componente, più o meno grande, di trasferimento a favore dei soggetti emittenti di tali attività finanziarie.

In linea di principio, accogliendo le regole di M sulla concorrenza, la tecnica di queste operazioni dovrebbe mutare con beneficio per la chiarezza dei bilanci pubblici: la componente di trasferimento dovrebbe essere resa esplicita (e limitata ai casi in cui è consentita dalle regole sulla concorrenza), separando così la transazione bilaterale per l'acquisizione di attività finanziarie da quella per il trasferimento. Questa entrerebbe nelle AEC o nelle AEK a seconda della sua effettiva natura economica, mentre la AF, depurata di ogni concessionalità, rimarrebbe al di fuori del bilancio rilevante per la CBE, fra le partite finanziarie: senza più poter dare luogo a una artificiosa sottovalutazione della spesa pubblica e del deficit della PA.

2.6 Fra il parametro del deficit e quello del debito sembra esservi, in molti casi, una certa contraddizione, soprattutto per i paesi che, per quest'ultimo, siano vicini alla soglia del 60% del PIL, cioè in particolare la Germania (naturalmente i paesi con un debito pubblico elevato per far convergere verso il 60% il valore D dovranno avere un avanzo primario maggiore

PIL

rispetto agli altri paesi). Infatti, data una percentuale di debito pubblico del 60% del PIL, il deficit del 3% consente di rispettare tale livello, solo ove il tasso di crescita del PIL sia almeno il 5%. Infatti, denominando con  $YT_0$  il PIL in  $T_0$  e con  $gT_1$  il tasso di crescita del PIL in  $T_1$ , per mantenere invariato il rapporto  $\frac{DT_0}{YT_0}$ , occorrerà che:

$$(5) \text{AS } T_1 : gT_1 = DT_0 : YT_0$$

da cui:

$$(5 \text{ bis}) gT_1 = \text{AST}_1 \times \frac{DT_0}{YT_0}$$

E con  $\text{AST}_1 = 3$  e  $gT_0 = 60Y$ , avremo :

$$gT_1 = 3 \times 100$$

60

Ora, mentre all'epoca in cui fu redatto il trattato di Maastricht un tasso di inflazione del 2,5% appariva un traguardo significativamente importante, considerando il tasso medio di inflazione della Germania Occidentale sul precedente periodo che era il 3%, nell'epoca attuale, considerando l'andamento dell'inflazione nei paesi europei, in rapporto a quella degli USA, il tasso accettabile per la nuova moneta europea non può essere superiore al 2%. E dovrebbe essere tendenzialmente inferiore a questa percentuale, nella prima fase della sua introduzione, per darle adeguata credibilità nei confronti del dollaro.

Ecco, perciò, che il tasso di crescita mediodel PIL nominale del 5% appare ora fuori dalla portata ordinaria, in quanto implica un tasso di crescita reale medio un po' superiore al 3%. Si è così creata una discordanza fra il tetto del deficit del 3% del PIL e il tetto del debito del 60% del PIL, per i paesi con debito pari o inferiore o di poco superiore al 60%: salvo nella misura in cui essi siano in grado di abbassare il debito, con un grosso ricorso alle privatizzazioni.

In effetti, il Patto di stabilità, punta, per il deficit, a un livello medio molto più basso.

Ciò però non sembra derivare solo dalla considerazione della discordanza di cui sopra, che rischia di pregiudicare il traguardo fondamentale di un basso debito pubblico globale, dei singoli stati membri, onde evitare effetti di "libero battitore" degli uni nei riguardi di tutti gli altri. L'obiettivo del patto di stabilità di un deficit tendenziale di "quasi pareggio" o avanzo, chiaramente, può trovare riferimento nel fatto che il bilancio federale USA è stato vincolato da una regola costituzionale di pareggio, in presenza di bilanci dei singoli stati che, a causa delle loro regole costituzionali, sono in larga misura, in pareggio (vedi Padovano b, più avanti). La regola del 3% rimane per i periodi di congiuntura sfavorevole, per altro con una serie di vincoli.

2.7 Un aspetto meno appariscente, ma molto importante delle regole parametriche di Maastricht riguarda la definizione dei soggetti a cui esse si applicano. Si tratta, secondo la definizione del SEC (sia quello "vecchio" che quello "nuovo") del "governo generale": vale a dire sia il governo centrale, che i governi statali (o regionali), che quelli locali, che la sicurezza sociale (definita, per altro, dal SEC restrittivamente).

Ciò pone grossi problemi di bilancio e istituzionali. Innanzitutto, il sistema italiano, basato su una lettura restrittiva dell'art. 81, secondo cui il parlamento discute il bilancio del governo centrale, ma non quello dei suoi "corpi separati", nel settore della sicurezza sociale, risulta inadeguato, rispetto alle nuove regole europee, anche accogliendo la soluzione ampia di "governo centrale" come "settore statale" che viene adottata dalla legislazione contabile italiana. I bilanci degli enti della sicurezza sociale dovrebbero esser resi omogenei con quelli del governo centrale e con esso consolidati, in un unico assieme di documenti contabili, sottoposti ai medesimi iter procedurali e ai medesimi controlli *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, dalle autorità del governo centrale. Ma ciò, per quanto importante, non è sufficiente. Infatti rimane ancora la questione dei bilanci dei governi di livello inferiore: su cui il governo centrale e il parlamento, nell'assetto istituzionale italiano, hanno solo un potere indiretto in relazione ai trasferimenti e a certi (limitati) controlli. Da Padovano (a e b) emerge che negli USA il problema, in larga misura, risulta risolto con il duplice vincolo costituzionale ai disavanzi di bilancio e al potere di introdurre nuovi tri-

buti, ciò che, a sua volta, riduce le possibilità di indebitamento. In un sistema accentuatamente centralistico, esso naturalmente, potrebbe venire affrontato imponendo ai livelli di governo inferiori non solo obblighi di pareggio di parte corrente, ma anche obblighi di contenimento dei deficit per spese in conto capitale, entro limiti disposti con legislazione nazionale, stabilita anno per anno o per trienni. Senonché l'Italia tende a un modello federalista e, anche con riguardo agli enti locali, tende a rilassare vincoli tradizionali.

D'altra parte, se per il livello centrale alla elasticità della nozione di impegno, che consente di accumulare residui, spendibili in anni successivi a quelli della postazione in bilancio, così da generare flussi di spesa fuori controllo, si può porre rimedio, mediante l'assoggettamento di ogni attività di spesa alle autorizzazioni del Tesoro, contrasta con le istanze di autonomia porre gli stessi vincoli agli enti locali e per le ASL che di essi fanno parte. L'unica remora, che vi è se non si pongono limiti all'indebitamento in conto capitale dei livelli di governo inferiori, con leggi del parlamento nazionale, è costituita, nella nuova impostazione di Maastricht, dal divieto, per ogni livello di governo, di adire al sistema bancario e (a fortiori) alla banca centrale. D'altra parte, la presentazione di un bilancio di previsione consolidato del governo generale, da parte del governo centrale, alle autorità europee incaricate di sorvegliare il rispetto dei parametri di Maastricht (e di quelli successivi del Patto di stabilità) dovrebbe implicare, per essa, la possibilità di controllare che non solo a livello centrale (fiscale e di sicurezza sociale), ma anche agli altri livelli di governo, tali previsioni siano rispettate e di promuovere tempestivamente il "rientro" nei parametri stabiliti, nel caso di deviazioni non accettabili.

2.8 Il *Patto di stabilità* che gli stati che intendono partecipare all'EMU hanno accettato con la Risoluzione del Consiglio Europeo del 7-6-1997 integrata dal Regolamento 1466 del 7 luglio 1997 e dal Regolamento 1467, stessa data, integra, con modalità più restrittive per i deficit, i parametri stabiliti dal TM. Esso vincola gli Stati membri dell'EMU, dopo che ci saranno entrati. In linea di principio il patto potrebbe essere modificato da successive Risoluzioni assunte dal Consiglio Europeo o da Regolamenti che, gerarchicamente, superano le "Risoluzioni". Ma è difficile immaginare norme più severe di quelle dei due Regolamenti 1466/97 e 1467/97. E, data la complessità delle procedure con cui tali regole sono stabilite e gli effetti dirompenti che potrebbero avere, sul corso dell'euro e sui tassi di cambio europei, mutamenti in senso meno rigido, è da prevedere che questi non potranno verificarsi, se non per motivi eccezionali.

I singoli Stati membri non potranno derogare, con le proprie leggi, a queste norme. Se lo faranno, con effetti negativi sul bilancio, queste leggi non saranno nulle o annullabili, con le procedure nazionali, come nel caso delle leggi ordinarie o di bilancio che violano norme sovraordinate interne, ma potranno essere soggette alle impugnative proprie delle violazioni dei Regolamenti europei. A parte ciò, gli Stati che commetteranno tali violazioni saranno soggetti a gravi sanzioni pecuniarie e potranno essere sottoposti ad un regime di "sorveglianza" da parte dell'UE.

Con tali misure, viene anche posto rimedio alla debolezza della TCM, nella fase successiva all'entrata in vigore della EMU: che, per chi derogasse alle regole della CB prevedeva solo "raccomandazioni" e blande sanzioni.

Si può, dunque, affermare che il Patto di stabilità, definito dai due citati Regolamenti, si configura come una modifica, in senso restrittivo, della CB europea, che avrà vigore, una volta

costituita l'EMU, per gli stati che ne faranno parte.

2.9 Le regole della PCM, come quelle della TCM, sono in parte parametriche, in parte procedurali. Sia i parametri che le procedure in questione sono specificati mediante i due citati Regolamenti 1466 e 1467 del 7 luglio 1997 riguardanti, rispettivamente, la sorveglianza dei bilanci di previsione nel profilo del medio termine e la indicazione dettagliata dei casi in cui è ammissibile un superamento del limite del 3% del deficit nonchè le sanzioni da applicarsi, da parte del Consiglio ai governi che superino i limiti stabiliti.

Le regole parametriche sono le seguenti:

1. Il saldo di bilancio del *governo generale* secondo la definizione della TCM, a medio termine, deve essere *prossimo al pareggio o positivo*.

2. Il saldo del bilancio, nei periodi di *recessione non grave*, può derogare a tale trend, temporaneamente, ma il deficit non può superare il 3% del PIL.

3. Il saldo del bilancio può, in via eccezionale, superare temporaneamente il 3% del PIL qualora ci sia una *grave recessione economica*, intendendosi in linea di principio, che l'eccezione sia ammessa quando vi sia un declino annuo del PIL superiore al 2%.

4. Il deficit del bilancio può superare il 3% anche nel caso di un *evento inconsueto* non soggetto al controllo dello stato membro interessato, che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria del governo generale dello stato considerato.

Sembra chiaro che, a parte deroghe del tutto particolari, il tetto del 3% non potrà essere superato e che, per poter mirare, nel medio termine, al quasi pareggio, gli stati membri dell'EMU, negli anni normali, dovranno tendere al bilancio in pareggio ponendosi, al più, un obiettivo di deficit dell'1 - 1.5%. Ciò comporta, da parte del governo centrale, un più severo controllo delle finanze degli enti della sicurezza sociale e di quelle dei governi ai livelli inferiori, che non la regola del 3%. Infatti, mentre con questa regola è sufficiente che il governo centrale lasci, nel deficit del suo bilancio, un certo margine, rispetto al tetto massimo del 3% onde consentire disavanzi degli altri soggetti, facenti parte del governo generale (=PA), con le regole parametriche della PCM, per consentire a tali altri soggetti di avere bilanci in deficit, il governo centrale dovrebbe effettuare, nel proprio, il pareggio o l'avanzo. Ora, appare logico, semmai, l'opposto: ossia che nessun margine si lasci, per deficit, a soggetti diversi dal governo centrale, salvo per una limitata quota dei loro investimenti, per permettere al governo centrale di poter effettuare un proprio, sia pure piccolo, deficit, negli anni ordinari. Ciò sia perchè, normalmente, il governo centrale contribuisce in misura cospicua ai fabbisogni delle finanze di questi altri soggetti e sia perchè i compiti di politica fiscale e di gestione del debito pubblico competono, tanto istituzionalmente, che dal punto di vista di una corretta impostazione macroeconomica, al governo di livello maggiore: che, in questo caso, anzi, avrà bisogno di coordinarsi con gli altri, nell'EMU, secondo quanto dispone il Regolamento 1466/97, per poter svolgere una azione efficace e coerente con gli obiettivi europei.

D'altra parte, la modestia dei deficit ammessi rende di importanza cruciale sia il controllo della prudenzialità delle previsioni di bilancio, da parte di organi tecnicamente attrezzati e adeguatamente motivati, sia la tempestiva sorveglianza, da parte del governo centrale dell'attuazione dei bilanci approvati dal parlamento e dagli altri organi deliberativi, ai vari livelli di governo (sui due temi, rispettivamente, Massicci e Battini, più avanti).

2.10 A queste tematiche dedica, implicitamente, una rilevante attenzione, la PCM, col



Regolamento 1466/97, disponendo che ogni stato membro deve presentare agli organi di governo dell'EU (la Commissione e il Consiglio) un *programma di stabilità* relativo al bilancio dell'anno a venire e ai tre successivi, più il consuntivo del precedente, con dati su base annuale, per tutti gli esercizi in esso considerati, relativi al *deficit*, al *debito*, alle *principali variabili macroeconomiche*.

Il programma di stabilità consta dei seguenti quattro punti:

1. l'obiettivo di medio termine di una situazione di bilancio della PA, con saldo prossimo al pareggio o in attivo e il *percorso di avvicinamento* a tale obiettivo nonchè l'andamento del rapporto debito pubblico/PIL;
2. le previsioni delle principali variabili macroeconomiche, rilevanti per tale programma di stabilità, come le *spese per investimenti pubblici*, la *crescita reale del PIL*, l'*occupazione* e l'*inflazione*;
3. la descrizione dei *provvedimenti di bilancio e delle altre misure di politica economica* per gli obiettivi indicati, con una stima degli *effetti quantitativi* di quelli più importanti;
4. l'analisi degli effetti sulla situazione di bilancio e sul debito di eventuali modifiche delle principali ipotesi macroeconomiche.

Buona parte di questi dati sembrano corrispondere a quelli che sono contenuti nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF), che, secondo la vigente legislazione di bilancio (L. 23 agosto 1988, n. 362) precede la discussione annuale della manovra di finanza pubblica. Peraltro esso esplicita solo il tasso di crescita, l'occupazione e il tasso di inflazione, quali variabili macroeconomiche da considerare in ogni caso nonchè l'ammontare dell'investimento pubblico. Inoltre esso non distingue fra *variabili ex-ante*, valide per il bilancio a legislazione invariata e *variabili obiettivo*: dando l'impressione che sia il tasso di crescita che l'occupazione e forse anche il tasso di inflazione da considerare per il bilancio, *in assenza della manovra correttiva* siano i medesimi che quelli assunti come obiettivo in relazione a tale manovra. Nè il DPEF presenta ipotesi alternative di dinamica delle entrate e delle spese e quindi di deficit e debito, in rapporto a diversi scenari, relativi alle macrovariabili in questione e in rapporto ad una diversa dinamica degli investimenti pubblici. Invece, per adempiere alla PCM il DPEF dovrebbe indicare l'andamento delle macrovariabili individuate nel Programma di stabilità, per la situazione di bilancio a legislazione invariata e dopo la manovra correttiva. Inoltre, accanto a ciò, si dovrebbero porre scenari alternativi - almeno due - conseguenti a diverse ipotesi circa l'andamento macroeconomico e circa la condotta della Banca Centrale (in relazione alle prescrizioni della Banca Centrale Europea).

2.11 Emergono, poi, tre altre differenze, che si proiettano sulla necessità di modificare il DPEF, onde renderlo conforme alla CB europea così come emerge dalla PCM. Esse riguardano i soggetti, la dimensione temporale, la natura contabile dei bilanci pubblici da considerare.

Circa il primo tema, va notato che il DPEF, per quel che concerne la parte che vincola il governo e il parlamento nella successiva manovra di finanza pubblica si riferisce al *bilancio statale* mentre il Regolamento 1466/97 riguarda il *bilancio (consolidato) del governo generale*: dunque l'intero aggregato della finanza pubblica secondo la definizione del SEC. D'altra parte, il DPEF presenta le previsioni sul deficit e sul debito con riferimento

alla cassa e alla competenza *del settore statale e del settore pubblico allargato*. La differenza, dal punto di vista statistico è minima, in quanto oramai il "settore pubblico allargato" tende a coincidere con il "governo generale" (Salvemini, 1997). Occorrerebbe, tuttavia, sostituire la nozione del DPEF di "settore pubblico allargato" con quella di "governo generale" in conformità alla definizione SEC: un mutamento che richiede uno sforzo modesto, con un incremento molto rilevante di chiarezza, nella pletora di definizioni di "bilancio pubblico" possibili (su cui ancora Salvemini, 1997).

Più grossa appare la questione sul piano degli *effetti operativi* del DPEF. Esso, attualmente non pone alcun vincolo sul settore pubblico allargato ma lo pone indirettamente tramite il vincolo al deficit del settore statale, che opera trasferimenti agli enti della sicurezza sociale, alle ASL e ai governi regionali e locali. Misure congiunturali relative all'erogazione di tali trasferimenti attualmente realizzano un contenimento del deficit globale. Così la regola, inserita nella Legge Finanziaria del 1997 e in quella del 1998 per cui i trasferimenti dello stato si bloccano sinchè l'ente pubblico beneficiario non abbia raggiunto una disponibilità inferiore ad un determinato livello delle somme a sua disposizione, che riduce il ritmo della spesa statale possibile utilizzando sia residui che stanziamenti. Così anche le regole per cui i prelevamenti per tali soggetti sulla loro disponibilità presso la Tesoreria Unica vanno commisurati ad una determinata percentuale di quelli dell'anno precedente. Senza questi vincoli i soggetti potrebbero produrre disavanzi di esercizio, in termini di contabilità economica e di cassa, anche se hanno l'obbligo di pareggio del bilancio, operando su disponibilità accumulate presso le proprie tesorerie. Le misure di freno appena viste hanno ridotto questa possibilità.

Gli enti locali e le ASL possono però anche fare disavanzi occulti mediante l'accumulo di fatture non pagate che i fornitori scontano in banche (ASL specialmente) e mediante ritardi nei conteggi di prestazioni dovute (enti previdenziali specialmente).

Non sempre è facile rilevare i deficit delle varie gestioni di soggetti diversi da quelli del settore statale. E talora essi emergono solo *ex-post*. Ciò si traduce nel "ripiano di debiti pregressi" che nei DPEF contribuisce al "fabbisogno" come dato di cassa (Balassone, 1996) ma non al deficit corrente, del settore statale o del settore pubblico allargato.

Il problema tenderà a inasprirsi man mano che in ossequio alla nuova impostazione di tipo federalistico e di decentramento, verranno meno i poteri che il Tesoro esercita con la Tesoreria Unica. Infatti la L. 94/97 (art. 5, primo comma, lettera d) stabilisce che sarà ridefinito il "sistema della Tesoreria Unica in modo da prevederne, per le regioni e gli enti locali, il graduale superamento in connessione con il progressivo conferimento di ulteriori funzioni ed entrate proprie".

2.12 Emerge dunque l'esigenza di ampliare il *contenuto operativo* del DPEF stabilendo che esso vincoli, anche con misure di monitoraggio che generano effetti correttivi automatici, il livello consentito per i deficit di soggetti diversi dallo Stato, facenti parte del governo generale. Nella manovra annuale di finanza pubblica, in conseguenza dei parametri e principi stabiliti, al riguardo nel DPEF si dovrebbe fissare, oltrechè un tetto al deficit del bilancio statale, anche un limite effettivo all'indebitamento delle regioni e degli enti locali. Questo - peraltro - sembra comportare incisivi strumenti deliberativi (vedi più avanti nel par. 3 le proposte della Commissione D'Alema per la riforma della seconda parte del-

la Costituzione) in relazione al coinvolgimento dei rappresentanti di questi soggetti. Ciò per il riparto fra di essi del deficit globalmente loro consentito per gli investimenti, fermo restando l'obbligo del pareggio annuale di parte corrente per le ASL, gli enti della sicurezza sociale, e gli altri soggetti che sono "fuori bilancio" rispetto al governo cui fanno capo. La manovra annuale finanziaria potrebbe deliberare misure automatiche aggiuntive, che entrerebbero in funzione per far rispettare la regola del pareggio del bilancio corrente, sulla base dei principi fissati nel DPEF.

2.13 Vi è, però, un'altra diversità ben più grande delle precedenti fra i requisiti richiesti nella PCM e quelli adottati nel DPEF e nella programmazione di bilancio scorrevole pluriennale dello stato italiano. Il bilancio di previsione è redatto in termini di *competenza* per le spese e di *accertamenti* per le entrate, mentre la PCM si riferisce a bilanci in termini di *obbligazioni* ovvero di contabilità economica. Per quanto riguarda le entrate, non sono grandi i mutamenti che si dovrebbero adottare, per passare dagli "accertamenti" alle obbligazioni, intese secondo le regole del SEC 95 (su cui Forte, 1998b) quali crediti certi, liquidi, esigibili (Forte, 1997b).

Si tratta di stabilire con poche modifiche alle norme vigenti, del resto bisognose comunque di precisazioni data la loro formulazione elusiva (Forte, 1997b) che per "entrate accertate" si intendono quelle che sono effettivamente dovute, con riguardo all'esercizio considerato: nel duplice senso che non siano oggetto di controversia da parte del contribuente che le rende improbabili almeno per l'esercizio considerato e che, qualora pagabili in anni successivi, ciò comporti per il debitore interessi e/o indennità di mora.

2.14 Indubbiamente più complesso è, per le spese, il passaggio dal punto di vista della competenza a quello dell'obbligazione soprattutto (ma non solo) per le spese di investimento (Forte, 1997a). Ciò però non appare poi tanto difficile, a livello di grandi aggregati, dopo la riforma del bilancio del 1997 che separa il bilancio nella sua concezione macro e micro contabile, sia a livello politico che a livello operativo, dal bilancio come assieme di "autorizzazioni" interne alla PA, per capitoli (su ciò ampiamente, C. Forte, più avanti).

Come osserva Ragazzi (1997), una tale riformulazione del nostro bilancio statale lo renderebbe conforme ai criteri contabili accolti per le imprese, con un grande guadagno in termini di trasparenza oltretutto di controllo della effettiva dinamica della spesa.

Inoltre (vedi ancora Ragazzi, 1997), già negli enti locali è stato introdotto il bilancio di contabilità economica anche se - a quanto risulta - gli esiti pratici di tale innovazione non sono ancora soddisfacenti.

Il bilancio per capitoli di autorizzazione non può non rimanere quale strumento giuridico amministrativo di controllo operativo da parte dal Governo sulla discrezionalità delle varie amministrazioni. Ma già con la riforma di cui alla L. 3 aprile 1997, n. 94 il Parlamento non approva più il bilancio per capitoli, ma solo quello per unità previsionali di base, in termini di competenza e di cassa, distinguendo - per ciascuna di esse - per quello di competenza, i residui attivi (per le entrate) e passivi (per le spese), gli accertamenti (per le entrate) e gli impegni (per le spese), con l'articolazione in spese per il personale, spese di investimento e altre spese e con indicazione dei tempi in cui si prevede che gli impegni medesimi si realizzeranno (C. Forte, più avanti, per l'analisi dei problemi a ciò connessi).

Il passo per trasformare i bilanci delle unità previsionali di base (C. Forte, più avanti) in bilanci per obbligazioni, con riguardo alle spese che generano un *debito* nell'anno considerato (ancorchè liquidato effettivamente solo in futuro) mi pare breve, e poichè il Parlamento con la Legge 94/97 non approva i capitoli, che sono invece posti in un allegato tecnico, distintamente per ciascuna unità previsionale, non si vede una difficoltà a che esso voti un bilancio relativo alle obbligazioni. I capitoli saranno indicati nell'allegato tecnico secondo i criteri della competenza, distinti in residui ed impegni, con la scansione temporale, per cui -per le spese- una parte corrisponde a debiti dell'anno ed un'altra invece a debiti di anni successivi. Del resto questo mutamento dovrebbe essere una conseguenza logica della norma contenuta in due righe della legge delega, data al Governo con l'art. 5 della L. 94/97, che dispongono l'introduzione "ai fini della gestione e della rendicontazione della contabilità analitica per centri di costo". Se queste parole hanno un senso corrente esse implicano una disaggregazione contabile per *obbligazioni*. L'analisi dei conti di cassa, per centri di costo, invero ha scarso significato gestionale, data la differenza fra costi effettivi e pagamenti; mentre è ovvio che gli "impegni" non sono ancora costi, quindi anch'essi dicono poco circa l'andamento della gestione sotto il profilo economico.

E poichè secondo la normativa della L. 94/97 il bilancio pluriennale è redatto solo per unità previsionali di base, la modifica di cui all'art. 5 citato si ripercuoterà sul medesimo, con un rilevante guadagno di chiarezza ai fini degli impegni della PCM.

2.15 Secondo S. Cassese (Cassese, 1997) la introduzione delle "unità previsionali di base" cui corrisponde un unico centro di responsabilità amministrativa, così come attuata con la L. 94/97 è una "riforma senza rinnovamento" in quanto tali unità sono pur sempre costituite all'interno dei singoli Ministeri e non per funzioni ed obiettivi. Questa tesi, peraltro, non appare corretta, in quanto se tali "unità di base" fossero concepite per obiettivi, anzichè per Ministeri non sarebbero concrete unità "operative", ma categorie di statistica economica. Quindi, non potrebbero essere unità costituenti centri gestionali dotati di una propria responsabilità (su questo cambiamento epocale C. Forte, più avanti). Semmai è fuorviante la loro denominazione quali "unità previsionali". Meglio sarebbe denominarle come "unità gestionali"; quando si tratta di unità di spesa, i capitoli loro assegnati sono il loro budget. Gli obiettivi in termini di livello di servizi e di interventi per loro disposti si configurano come la "missione", per cui hanno quel budget. E la determinazione della dimensione del loro budget in sede di previsione, è una normale assegnazione di budget, rapportata a date missioni; mentre il controllo che su di esse verrà via via esercitato, dagli organi *interni* della pubblica amministrazione, si configurerebbe come un normale "controllo di gestione" interno. Naturalmente, questo controllo innovativo è più facile ad enunciarsi che ad effettuarsi, ma può consentire - con adeguate strutture a disposizione dei singoli Ministeri e del Ministero del Tesoro - di padroneggiare, meglio che in passato, la fase di formazione del bilancio e quella della sua attuazione, oltrechè di avere, con il Parlamento, un rapporto più trasparente e più economicistico di quello tradizionale in sede di approvazione del bilancio (su questo aspetto C. Forte, più avanti). Peraltro il nuovo controllo non viene sviluppato con coerenza, in quanto le note che indicano i criteri adottati per le previsioni, relative ai singoli ministeri, non sono necessariamente articolate per "unità previsionali di base". Anche con riguardo agli obiettivi delle varie Amministrazioni

ni, la L. 94/97 non richiede che i livelli di servizi e di interventi siano articolati secondo lo schema delle "unità previsionali di base". Ci si rende conto che lo stabilirlo avrebbe importato, nel primo periodo, un lavoro sin troppo ambizioso. Ma questa dovrebbe essere la strada, per il futuro, anche per poter collegare meglio alle "note tecniche" illustrative della spesa, nel bilancio di previsione, quelle richieste, per la quantificazione dei costi delle innovazioni legislative (su cui Massicci, più avanti). D'altra parte, una tale articolazione delle note tecniche per unità previsionali (meglio gestionali) di base appare opportuna, al fine di dar luogo a quel controllo contabile dinamico, che dovrebbe svolgere la Corte dei Conti, sulla spesa pubblica, per verificarne l'efficienza e l'efficacia (su cui si sofferma F. Battini, più avanti), una volta introdotta, "ai fini della gestione e rendicontazione della contabilità analitica per centri di costo", richiesta dall'art. 5 della L. 94/97 che abbiamo considerato poco sopra.

2.16 Conviene ora soffermarsi su un tema che si collega a quello appena considerato.

Si tratta della lettera g), del c. 1, dell'art. 5 che stabilisce che il decreto attuativo della nuova legge, di cui si è appena detto, dovrà "disciplinare la procedura di formazione del bilancio sulla base di un esame delle esigenze funzionali e degli obiettivi concretamente perseguibili nel periodo cui si riferisce il bilancio, con esclusione della spesa storica incrementale".

In questa norma sono contenuti due principi distinti: quello per cui le procedure di formazione del bilancio dovrebbero essere concepite in modo che, nelle previsioni, si pongano solo gli stanziamenti per gli obiettivi concretamente perseguibili nel periodo a cui il bilancio si riferisce - cioè l'anno per quello dell'esercizio a venire e il biennio o triennio per quello triennale - ed inoltre il principio per cui tali stanziamenti non debbano essere basati sul metodo incrementale, ma su considerazioni di effettivo fabbisogno di stanziamento, con zero base.

Il primo obiettivo sembra in contraddizione con il bilancio di competenza riferentesi alla nozione di "impegno", salvo apportare - come peraltro è in vari casi possibile - ritocchi a tale concetto, avvicinandolo sempre più alla nozione di obbligazione. Ad esempio, per gli impegni di investimento in opere pubbliche nel bilancio per unità di base si potranno porre solo quelli che riguardano almeno l'inizio della fase progettuale. D'altra parte, qui sembra di cogliere l'istanza di evitare che, per i trasferimenti in conto capitale o per spese di esercizio, si formino, presso gli enti pubblici beneficiari, dei residui di competenza: il che, ad esempio, accade quando vi siano procedure complesse di cofinanziamento con l'Unione Europea.

Rimane, peraltro, vero che il principio in questione - come già sopra osservato per altri aspetti della tematica contabile - potrebbe essere assai meglio soddisfatto mediante un bilancio per obbligazioni. Comunque occorrerebbe subordinare le erogazioni alla sottoposizione degli enti beneficiari di trasferimenti, delle loro previsioni di spesa, in termini di bilancio per obbligazioni, in modo che le previsioni di spesa dello stato per trasferimenti siano calibrati alle reali necessità dei periodi considerati.

L'altro principio, quello della redazione delle previsioni, per i vari centri di spesa, mediante bilancio a base zero, è altrettanto saggio quanto ambizioso.

Non è facile stabilire quanto essi abbiano necessità di spendere, per adempiere ai loro

compiti, se si prescinde dall'esperienza del passato. Questo riferimento sarà, dunque, pressochè inevitabile nella maggior parte dei casi. Dovrà però essere impiegato in modo critico. La spesa del passato corrispondeva davvero alle esigenze? Vi sono modi per supporre che il bisogno continuerà a manifestarsi con la stessa intensità? Quali sono le variabili cui si ricollega? La legge, da cui esso discende, è stata sempre interpretata correttamente?

Resta da aggiungere che, non sempre, questo tipo di analisi critica comporterà economie di stanziamento rispetto al metodo incrementale. A volte farà emergere insufficienze: ma non si può concepire la problematica del bilancio unicamente come problematica di contenimento della spesa; essa è anche una problematica di accrescimento della sua efficacia. Ciò anche alla luce dell'elevato livello raggiunto dalla pressione fiscale e contributiva che induce il contribuente a lagnarsi della non corrispondenza dei benefici rispetto ai sacrifici richiestigli.

2.17 La incisività dei poteri del Ministero del Tesoro, con riguardo alla formazione del bilancio, secondo la letteratura corrente e secondo le risultanze di Padovano (vedi Padovano b e c, più avanti), ha una importanza molto rilevante. Se un soggetto, superiore ai singoli ministeri, ne regola le pretese, in sede di formazione del bilancio, vi è da attendersi una miglior disciplina di bilancio che quando le responsabilità sono frazionate fra i vari Ministri.

L'art. 3 della L. 94/97 stabilisce che:

1. i singoli Ministri presentano, anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione delle singole unità previsionali, gli obiettivi ed i programmi dei loro Ministeri e a corredo delle proposte riguardanti i relativi stati di previsione;
2. il Ministro del Tesoro (trasformato in Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica) valuta tali progetti e programmi con riferimento alle singole unità previsionali di base;
3. valuta altresì lo stato di attuazione dei programmi in corso per la stima della conservazione dei residui in conto capitale e per la conservazione, oltre il terzo esercizio successivo alla prima iscrizione, dei residui di parte corrente (su ciò cfr. C. Forte, più avanti, per i problemi col Parlamento);
4. infine presenta i bilanci di previsione.

Secondo C. Forte la prassi consolidata è già di questa natura. Tuttavia occorre notare che l'averlo posto in un testo ben definito, rappresenta una considerevole innovazione, nella direzione indicata dalla sopra citata letteratura.

Un'altra innovazione positiva, sotto questo profilo è l'accentramento nel Ministero del Tesoro delle funzioni e degli uffici di quello del Bilancio e programmazione. Avere attribuito al Ministro e non alla Ragioneria Generale dello Stato, come nel testo originario della L. 94/97 i compiti di cui al punto 2, rafforza il potere di comando del Tesoro sui singoli Ministri. E, inoltre, lo accresce la riforma, in precedenza considerata, delle strutture dei bilanci dei vari Ministeri in unità previsionali di base e quella per obiettivi, che gli consente una più puntuale verifica delle loro proposte di stanziamenti. La normativa non specifica di chi si debba servire il Tesoro in questo compito così impegnativo, ma sembra di potersi desumere che ciò debba essere attuato dalla Ragioneria Generale. Il lavoro che il Tesoro, con la Ragioneria, così compie potrà, altresì, tradursi in note tecniche, riguardanti le singole unità di base, da accludere al bilancio da sottoporre al parlamento. Ciò ac-

crescerebbe la trasparenza e la responsabilizzazione della gestione del bilancio.

2.18 Questa normativa, nel complesso, potrebbe comportare un considerevole miglioramento della controllabilità del bilancio da parte di un unico soggetto governativo responsabile - il Ministro del Tesoro, bilancio e programmazione (titolo un po' enfatico) - nella fase di approvazione e formazione del bilancio dello stato, nel quadro di una riforma istituzionale che rafforzasse i poteri dell'esecutivo.

Rientrano, peraltro, ai fini degli impegni della PCM alcuni grossi temi non ancora risolti

1. quello del controllo del bilancio nella sua fase di esecuzione (su cui Battini più avanti), che potrebbe venire affrontato con la DRC su cui ci soffermeremo nel par. 3 di questo lavoro, mediante il ruolo che essa assegna alla Corte dei Conti;

2. quello di strumenti efficaci per la effettuazione delle riforme strutturali sul lato della spesa, che condizionano la formazione del bilancio del governo generale e per porre in essere correttivi tempestivi quando, nell'esecuzione del bilancio, ci siano scostamenti rilevanti rispetto alle previsioni (su ciò C. Forte, più avanti, con riguardo al DRC);

3. quello di un controllo altrettanto minuzioso, in sede di formazione ed esecuzione dei bilanci, per i grandi centri di spesa che sono al di fuori dei Ministeri, e che costituiscono la parte più problematica della spesa corrente e di investimento, vale a dire ASL, enti della sicurezza sociale, aziende di pubblici servizi statali (le Ferrovie, le Poste) e degli enti locali;

4. quello di istituzioni che consentano al governo centrale e quindi al DPEF di disporre, in modo effettivo, non solo per il settore statale (allargabile agli enti della sicurezza sociale che fan capo allo Stato) ma per tutto il governo generale.

### ***3. Le regole della costituzione fiscale nella riforma istituzionale***

3.1 Il progetto di riforma costituzionale della Commissione D'Alema (DRC), che riguarda la revisione della seconda parte della Costituzione non attua una profonda modifica dell'art. 81. Dal punto di vista parametrico, nessun vincolo viene posto nel nuovo art. 112, che sostituisce l'art. 81, presumibilmente reputando che questa tematica sia risolta a monte, con le regole della TCM e della PCM, che danno luogo ad una stringente contabilità europea. Questo è certamente vero anche se un richiamo alla costituzione di Maastricht e ai successivi regolamenti sembrerebbe opportuno, per riconoscere il nuovo orizzonte internazionale.

Per quanto riguarda il bilancio, l'unica novità è costituita dalla regola per cui nella manovra di finanza pubblica gli emendamenti (opportunosamente non si distingue tra quelli governativi e quelli parlamentari), sono ammessi solo entro i limiti di bilancio previamente fissati secondo procedure previste dalle leggi di contabilità dello stato e dai regolamenti parlamentari. Il richiamo alle leggi di contabilità dello stato vuol presumibilmente far sì che il vincolo dei saldi di bilancio discenda da previa votazione del DPEF. Ciò potrà consentire che si vincolino le votazioni anche a previa approvazione parlamentare di documenti di carattere poliennale secondo le nuove regole della PCM; e che tali vincoli riguardino obblighi di copertura per tutto il periodo nel quale le norme valgono.

Quanto al rinvio ai Regolamenti delle Camere, il nuovo testo sembra volersi riferire alle

pratiche dilatorie e alle pressioni sull'esecutivo che si possono effettuare (e che sono state in passato largamente effettuate) mediante la presentazione e discussione di miriadi di emendamenti simili, tali da pregiudicare la capacità del Governo di ottenere l'approvazione, entro il termine utile, della sua manovra di bilancio: salvo con l'accettazione di modifiche da parte dell'opposizione o/e di frazioni dissidenti della maggioranza o con l'espediente di ampie deleghe, approvate mediante voti di fiducia.

3.2 La speditezza nella sessione di bilancio viene soprattutto assicurata mediante l'attribuzione alla sola Camera dei deputati della discussione ed approvazione, in Commissione ed aula, articolo per articolo, della manovra di finanza pubblica (art. 113). Il Senato, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre che siano votate in assemblea norme già approvate alla Camera. Ma queste potranno essere modificate unicamente a maggioranza assoluta. Comunque, la Camera avrà il potere di accertare o meno tali emendamenti. In questo modo, la normativa di bilancio italiana si allinea a quella inglese, francese e tedesca in cui (salvo per la Germania con riguardo alle disposizioni che interessano i Ländern e le autonomie locali) prevale il monocameralismo. Ciò rafforza il potere di bilancio del governo rispetto al parlamento e riduce, al riguardo, l'importanza di una "guida forte" del potere esecutivo, quale si ha nel modello presidenziale puro (tipo quello degli Stati Uniti).

3.3 Per quanto concerne le modifiche alla legge di bilancio, approvate con leggi successive, il DRC dispone, assai opportunamente, che per esse la copertura deve valere per tutti gli esercizi a venire per cui esse hanno effetto: come si è visto tale norma, non viene disposta in modo esplicito per le innovazioni legislative introdotte con i disegni di legge facenti parte della manovra di finanza pubblica e con relativi emendamenti in quanto - come si è visto - qui il riferimento è unicamente ai saldi prefissati. È vero, come si è notato, che con il rinvio alle procedure stabilite con le leggi di contabilità pubblica pare possibile e -naturalmente - auspicabile che le regole sulla copertura siano assicurate - anche in sede di manovra annuale di finanza pubblica - per tutte le innovazioni legislative (Massicci, più avanti) per tutto il periodo della loro efficacia. Ma rimane oscura la ragione per cui non si è proceduto direttamente a stabilire ciò nel testo dell'art. 112.

Il Governo, secondo l'art. 113, potrà opporsi alle leggi che comportino nuove o maggiori spese o minori entrate, presentate dopo l'approvazione della manovra di finanza pubblica, ancorchè rispettose dei saldi predeterminati e adeguatamente coperte per tutto il periodo di efficacia. In tal caso, la sua opposizione potrà essere rovesciata solo con un voto a maggioranza assoluta dei componenti della camera (il Senato essendo escluso dalla competenza in materia di finanza pubblica). È ragionevole una tale norma, che incide in modo esteso sul potere emendativo del Parlamento anche con riguardo al ricorso a maggiori spese o minori entrate pienamente coperte? La risposta è che, innanzitutto, il Governo potrebbe cercare di acquisire dei miglioramenti nei saldi rispetto ai preventivi, anzichè consentire che essi siano impiegati come copertura per il periodo iniziale di applicazione delle leggi in questione. Inoltre, anche a prescindere da ciò, il Governo potrebbe obiettare a nuove spese coperte con nuove entrate, reputando che ciò possa essere pregiudizievole dal punto di vista strutturale del processo di sviluppo e occupazione o/e in quello distributivo. Ed inoltre il Governo, sempre in questa ottica, potrebbe obiettare alla copertura di



maggiori spese, ritenute scarsamente produttive (e poco eque) con risparmi per altre, evidentemente più produttive (più eque). Ma sarebbe stato desiderabile limitare il potere di veto del governo solo alle maggiori spese e non alle minori entrate, coperte da riduzioni di spesa o diverse entrate. L'attribuzione al governo del compito di custode della sanità del pubblico bilancio non dovrebbe esonerare dal tradizionale compito dei parlamenti di limitare e condizionare il potere di imporre del potere esecutivo. In nessuna parte gli artt. 112 e 113 distinguono fra spese correnti e di investimento. In linea di principio la riduzione di queste potrebbe servire per finanziare maggiori spese correnti. Ciò sembra contrastare con una autorevole corrente del pensiero in tema di principi della Costituzione fiscale (da ultimo La Malfa e Modigliani, 1998 e, in precedenza, Marzano, 1997).

3.4 Nel complesso, con la riforma istituzionale in esame risulta rafforzato il potere del Governo nella fase della manovra di finanza pubblica per quel che concerne il bilancio statale. Esso deve fronteggiare una sola Camera, anziché due, ed il potere emendativo del Parlamento sia direttamente con l'art. 112, sia indirettamente, tramite i Regolamenti parlamentari, risulta ulteriormente contenuto, rispetto al regime attualmente vigente che, già è - in linea di principio - abbastanza restrittivo.

D'altra parte, il Governo conserva la possibilità di legiferare nell'ambito della manovra di finanza pubblica, che gli è stato sin qui consentito perché viene mantenuta la dicotomia fra legge di bilancio non suscettibile di stabilire nuovi tributi e nuove spese o modifiche della loro legislazione e legge finanziaria e misure di accompagnamento che, invece, possono farlo senza alcun limite, vuoi direttamente, vuoi mediante il ricorso alle norme di delega.

Che ciò sia consentito dal DRC lo si desume dalla esplicita menzione della manovra annuale di finanza pubblica, nell'art. 112, terzo comma.

Questo appare un punto meritevole di particolare attenzione. Infatti già il Governo accresce il proprio potere di intervento con decreti legge in tema di finanza pubblica sul lato delle entrate e delle spese, in quanto - nei casi straordinari di necessità ed urgenza - può emanare decreti legge anche in materie come quella finanziaria. Su questi si pronuncia solo la Camera dei deputati che è obbligata a votare entro 60 giorni dalla loro presentazione e non può emendarli "se non per la copertura degli oneri finanziari". Così anche le manovre correttive in corso d'anno, che sembrano necessarie, in relazione agli scostamenti considerati nella PCM, di cui abbiamo trattato nel par. 2, avranno strumenti suscettibili di attuazione rapida, dotati di efficacia certa, non esposti a deformazioni, nel confronto con i gruppi di interesse che siedono nel Parlamento.

3.5 Ciò che fa difetto al Governo Centrale, per altro, nello stadio cruciale della formazione della manovra di finanza pubblica - secondo il DRC - è però la onnicomprensività del bilancio. La riforma istituzionale in questo ambito, fa - se occorre - dei passi indietro, rispetto all'art. 81. Questo fa riferimento ai bilanci, senza altra specificazione.

L'art. 112 nel testo attuale fa invece riferimento al "bilancio dello Stato". Niente impedirebbe che la Costituzione - la più federalista - disponesse regole di presentazione da parte del Governo Centrale al Parlamento per la successiva votazione del consolidato di tutti i bilanci dei soggetti che fanno parte del Governo Centrale: ossia di quelli che rientrano nel settore statale e di quelli che fanno parte del settore della sicurezza sociale e delle imprese

pubbliche statali di pubblico servizio, condizionando così la approvazione degli stessi da parte dei loro organi. Ciò consentirebbe una maggior trasparenza dei conti pubblici facenti capo allo Stato ed un maggior controllo da parte del Governo Centrale su una galassia di istituzioni che possano generare deficit e debiti "fuori bilancio statale", che poi ricadono su di esso. Padovano (Padovano b) ha dimostrato l'importanza dei fondi fuori bilancio, per il rispetto di regole di contenimento dei passivi di bilancio.

3.6 Più delicata è la questione dei bilanci dei soggetti che non fanno parte del Governo Centrale: regioni, province, comuni, camere di commercio, ASL, organismi assistenziali, culturali, ecc., facenti capo ai governi minori e loro imprese di pubblica utilità, formalmente autonome, che, per altro, sono da essi possedute e garantite. È evidente che, data la spinta ad una struttura federalista - peraltro solo timidamente configurata nella riforma istituzionale in esame - è difficile immaginare che la riforma possa contenere regole che attribuiscono al Governo Centrale ed al Parlamento grossi poteri decisionali propri, nei riguardi della finanza pubblica di questi soggetti. Ma la TCM richiede un controllo da parte del *governo centrale* sui bilanci del *governo generale*. E la PCM, riducendo quasi a zero i saldi globali dei bilanci del Governo Centrale, implicitamente ribadisce, in modo ancor più netto tale principio.

La DRC, al riguardo prevede però una procedura consultiva, che potrebbe costituire una via d'uscita. Essa è stabilita dall'art. 113 per i disegni di legge in materia di "bilanci pubblici, finanza e contabilità pubblica e tributi" e per "le disposizioni in materia di finanza regionale e locale, istituzione, disciplina e ripartizione dei fondi perequativi". Le norme in queste materie sono sottoposte alla Commissione per le autonomie territoriali, da istituirsi presso il Senato (art. 97) che sarà composta per un terzo da Senatori, per un terzo dai Presidenti delle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e per un terzo da rappresentanti elettivi dei Comuni e delle Province e sarà presieduta da un Senatore. Per quanto riguarda i bilanci dello Stato e i tributi, la finanza e contabilità pubblica tale Commissione ha solo un potere di esame prima della loro deliberazione da parte del Senato. Un potere più incisivo, di approvazione, con eventuali modifiche, questa Commissione avrebbe, invece, per le disposizioni in materia di finanza regionale e locale, fondi perequativi, che riguardano direttamente i livelli di governo inferiori a quello centrale. Ma essa non sembra chiamata a conoscere un consolidato dei bilanci di questi livelli di governo. Questo sfuggirebbe completamente sia al controllo del Governo Centrale che del Parlamento.

Sembra invece possibile mutuare l'assetto istituzionale tedesco, utilizzando tale Commissione, nel nuovo assetto istituzionale, anche come luogo di discussione fra Governo Centrale e rappresentanti degli altri livelli di governo, dei saldi di bilancio ad essi consentiti, sulla base di un DPEF ampliato nel profilo soggettivo, per tenere conto della TCM e PCM. Il Senato, tramite la Commissione delle autonomie potrebbe altresì apprendere, in sede informativa, un conto aggregato delle amministrazioni regionali, comunali e provinciali e delle ASL, con i rispettivi andamenti di entrate e spese. I saldi di parte corrente e in conto capitale e l'indebitamento, avrebbero, invece, carattere vincolante.

L'art. 64, d'altra parte, stabilisce che le regioni e gli enti locali "possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento e rispondono integralmente con il loro patrimonio delle obbligazioni contratte", mentre "è esclusa ogni forma di garanzia

dello Stato sui prestiti accesi dalle regioni, dalle province e dai comuni". Non vi è dunque - nell'art. 64 - alcuna norma che preveda la limitazione dei livelli annuali e pluriennali di indebitamento di questi enti. Si potrebbe immaginare che, anche nel silenzio della nuova normativa costituzionale, una legge dello Stato, in particolare quella annuale, relativa alla manovra di finanza pubblica possa stabilire limiti quantitativi a tali indebitamenti, onde assicurare la compatibilità dei deficit, che così si formano, con quello del Governo Centrale, di cui lo Stato deve rispondere, secondo la CBM. Tuttavia, si potrebbe agevolmente obiettare che ciò, ancorchè coerente con la CBM, contrasti con una nuova impostazione di tipo federalistico. Ma l'art. 64 prevede esplicitamente che le assunzioni di impegni di spese pluriennali da parte di questi enti possano essere fatte solo *nelle forme e nei limiti* di leggi stabilite dalle due Camere. Sembra, dunque, che anche l'assunzione di debiti per le spese di investimento di Regioni ed enti locali di carattere poliennale possa esser sottoposta a limitazioni con leggi statali. È incongruo che non si dispongano limitazioni al ricorso all'indebitamento per le spese di investimento annuali.

3.7 Che la Costituzione fiscale dia ai governi ampi strumenti e poteri per regolare deficit e debiti e per bloccare gli emendamenti permissivi del Parlamento sulla manovra globale di bilancio è un fatto che, secondo le indagini compiute da molti economisti, appare generalmente positiva, dal punto di vista di una finanza sana (De Joanna, 1989, Grilli, Masciandaro, Tabellini, 1991, Monorchio, 1996, Von Hagen, 1992, Roubini e Sachs, 1989, Weingast, Shepsle e Johnsen, 1981, Masciandaro, 1996, Padovano b e c, più avanti e, per il dibattito nella riforma costituzionale italiana, Forte e Guardabascio, più avanti). È tuttavia discutibile che l'ampiezza di poteri, nel campo tributario, sia favorevole alla crescita economica e, quindi, ai fattori economici di base che consentono il miglioramento del rapporto debito/PIL e deficit/PIL. Lo studio di Padovano (Padovano a, più avanti) d'altra parte mostra che vi è una relazione positiva fra stabilità dei sistemi tributari e crescita economica. Le incertezze sulle variabili tributarie possono ridurre la convenienza a investire, in particolare negli impieghi a più lungo termine (Forte, più avanti). Ed ovviamente la difficoltà di introdurre variazioni tributarie ostacola l'aumento della pressione fiscale che - oltre certi limiti - appare responsabile del rallentamento della crescita economica.

La riforma istituzionale non pone alcun limite all'impiego del decreto legge, in materia tributaria, salvo quello della urgenza e necessità straordinaria. Dopo gli obblighi della PCM, certamente le possibili giustificazioni giuridiche in termini di necessità e urgenza di decreto legge non solo nel campo tradizionale dei tributi indiretti, ma anche in quello delle imposte sui redditi, sui profitti, sui patrimoni, si sono accresciute. Ma quella di cogliere di sorpresa il contribuente con il decreto legge fiscale appare un principio assai opinabile perchè riduce la certezza dell'imposta, requisito di cui già Adam Smith aveva sottolineato l'importanza nelle sue celebri massime sui requisiti che deve avere la buona tassazione. Circa le innovazioni tributarie nella manovra annuale di finanza pubblica, il DRC non pone alcun limite a differenza di altri precedenti progetti (per cui si rinvia a Forte e Guardabascio, più avanti). Ora, data la difficoltà di ottenere grossi effetti immediati con riforme strutturali sul lato della spesa e data la impopolarità di queste nel settore "scottante" dello stato del benessere, la spinta agli aumenti tributari, se non ci sono remore costituzionali, incombe con un *bias* sistematico. L'esperienza italiana negli anni 1986-1990, in cui si riu-

scì ad annullare il deficit primario è in questo senso. I soli interventi non consistenti in misure puramente dilatorie ed in maquillages finanziari, si ebbero sul lato delle entrate.

La pressione fiscale dal 1985 al 1990 si accrebbe dal 35,6% al 39,5% con un aumento del 3,9%, composto per lo 0,9% dalla crescita dei contributi sociali e per l'1,4% da quello delle imposte dirette, mentre le indirette aumentavano dell'1,6% (Franco, 1997). Si può, ovviamente, argomentare che questa crescita fu troppo lenta e che se attuata tempestivamente avrebbe potuto evitare l'espansione del rapporto debito pubblico/PIL passato dal 60% al 100% nell'arco di tempo considerato. Ma resta il fatto che il contenimento della spesa, ha operato solo per il 5% della manovra restrittiva attuata complessivamente in tale periodo.

E, per quanto riguarda il periodo successivo in cui la manovra di finanza pubblica è riuscita a creare un cospicuo avanzo primario (senza, peraltro poter far scendere il rapporto debito/PIL sino al 1996 e portare il deficit al 3% del PIL sino al 1997), gran parte dell'azione restrittiva è stata attuata sul lato dell'entrata. La pressione fiscale (Fazio, 1997) è passata dal 39,6% del PIL nel 1990 al 42,1 nel 1996 (Fazio, 1997) o secondo l'ISPE al 42,7%, per balzare al 44% nel 1997 e rimanere al 43% nel 1998 (Padoa Schioppa Kostoris, 1997). È stato rilevato da M.T. Salvemini (1997) che è la riduzione della spesa e dei suoi meccanismi di crescita che la Banca Centrale ritiene necessaria per la riduzione differenziale dell'inflazione con gli altri paesi europei (sui temi delle regole fiscali per le entrate in rapporto a quelle sulle spese si veda Forte, più avanti).

3.8 La riforma istituzionale in esame da luogo ad un deciso rafforzamento del potere dell'esecutivo, non solo nella approvazione della manovra di bilancio ma anche - potenzialmente - nelle azioni di riforma strutturale. Ciò in quanto il Governo ha di fronte a sé solo una Camera e non due. Inoltre, a parte l'impiego, con molta più efficacia di quanto sia stato sin qui possibile, dei decreti legge, che non pare adatto per azioni strutturali men che sporadiche, esso avrà a disposizione le procedure abbreviate di discussione delle leggi, che esso consideri prioritarie e bisognose di una approvazione in tempi brevi. E potrà fare ampio ricorso al sistema delle leggi delega, sia durante l'anno che nella manovra di finanza pubblica annuale.

A questo riguardo, il progetto di riforma istituzionale presenta una innovazione di rilievo: quella per cui le leggi delega che comportano spese, dovranno specificarne l'importo e le norme delegate dovranno rimanere entro tale importo. La norma in questione può apparire, prima facie, utile per disporre che la verifica dell'entità della spesa va fatta anche in sede di norme delegate. Ma è - a ben guardare - superflua in quanto per ogni legge di spesa presentata dopo l'approvazione del bilancio - secondo il DRC - si deve indicarne l'importo, per tutto l'arco della sua efficacia. E da ciò consegue che anche le norme delegate devono attenersi al medesimo criterio per non esulare dalla delega. La norma, oltretutto superflua, è anche infelice perchè la sua lettura lascia l'impressione che non sarà più un divieto costituzionale a fuoriuscire, con le norme delegate, dagli importi di nuove entrate, stabiliti nella legge delega; e che, con questa riforma, non vi sia per le norme delegate di provvedimenti di riduzione della spesa, il vincolo costituzionale alle quantificazioni stabilite nelle leggi delega.

3.9 Uno dei punti cruciali del "Patto di stabilità" riguarda il controllo degli effettivi an-

damenti dei bilanci durante l'anno.

Il DRC al riguardo provvede mediante la specializzazione della Corte dei Conti quale "organo di controllo dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa" (art. 83, secondo comma). La Corte dei Conti, dunque, dovrebbe svolgere le funzioni di controllo dinamico, teorizzate nel saggio di Battini, più avanti, cioè il controllo *ex post* utile anche *ex ante*. È da notare che l'attività della Corte dei Conti, secondo questa formulazione, coinvolgendo tutta l'azione amministrativa pubblica, non pare limitarsi al solo bilancio dello stato. Sicuramente essa controllerà anche i bilanci delle Regioni<sup>4</sup>. Data la latitudine della dizione del DRC, anche le amministrazioni locali dovrebbero essere sottoposte al suo sindacato. D'altra parte, la norma in esame conferma la legislazione vigente per cui il controllo della Corte dei Conti si esercita anche "sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria". Ciò comporta che essa possa controllare la conformità agli obiettivi finanziari fissati, degli enti della sicurezza sociale, delle ASL, delle Ferrovie e delle Poste, per garantire che il bilancio dei vari soggetti del governo generale si comporti secondo le prescrizioni della PCM.

3.10 Questa specializzazione "amministrativa" della Corte dei Conti, per quanto opportuna e tale da comportare uno sforzo operativo che richiede la mobilitazione di vaste energie, lascia scoperto il compito di sindacato di legittimità costituzionale sulla legge di bilancio, sulle altre componenti della manovra di finanza pubblica e sulle varie leggi successive, che incidono sulle entrate e sulle spese, con riguardo alle norme dell'attuale art. 81 (nel DRC art. 112). Poichè è ben raro che si possa rinvenire l'interesse di un cittadino ad impugnare per incostituzionalità di copertura, in una controversia, una legge di spesa o di sgravio fiscale, vi è il rischio che - venendo meno il già circoscritto (C. Forte, 1995) sindacato della Corte dei Conti al riguardo - le decisioni del parlamento in violazione delle regole costituzionali sul bilancio risultino, di fatto, prive di ogni verifica presso la Corte Costituzionale. A questa lacuna si potrebbe peraltro rimediare, mediante la norma del (nuovo) art. 137 che dispone che "la legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme ed i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale". Si potrebbe, invero, stabilire in tale legge, che sia possibile ricorrere, per incostituzionalità, in relazione alle materie finanziarie, non solo in sede di procedimenti giudiziari come ora, ma - per particolari soggetti - anche in sede di sindacato delle leggi quando approvate dal parlamento. E per leggi diverse dalla manovra di finanza pubblica che ha bisogno di una procedura certa - anche prima che queste siano emanate dal Capo dello Stato. Soggetti a ciò abilitati potrebbero essere la Corte dei Conti e (raccolgendo una proposta di modifica costituzionale su cui si veda Forte e Guardabascio, più avanti) un numero qualificato di membri della Camera o del Senato.

3.11 Il progetto DRC non dispone un particolare rafforzamento dei poteri del Capo dello Stato in relazione al suo sindacato preventivo di costituzionalità dei provvedimenti legislativi che gli vengono trasmessi per la promulgazione che esso intenda rinviare alle Camere. Infatti, esso, circa la votazione successiva del Parlamento, ripete la dizione del testo attuale. Qualche progetto di riforma costituzionale prevedeva, invece, che, nel caso di rinvio da parte del Capo dello Stato dei provvedimenti legislativi al parlamento, per una

nuova delibera, i testi originari potessero essere approvati solo a maggioranza assoluta dei membri delle Camere.

Va, tuttavia, notato che nel DRC vi è una sottolineatura di questo potere-dovere di "rinvio alle Camere", che i nostri Capi dello Stato generalmente hanno esercitato con notevole parsimonia (Forte, 1998b). Ciò in quanto l'art. 68 del DRC dispone che il Presidente della Repubblica "vigila sul rispetto della Costituzione". Dunque è, istituzionalmente, il "custode della Costituzione": questa norma, insomma, sembra impegnare il Presidente della Repubblica a vigilare sulle violazioni che governo e parlamento possono attuare, sia dell'art. 23 relativo alla "riserva di legge" in campo tributario, sia dell'art. 53 che richiede, nella tassazione, il rispetto della "capacità contributiva" e sia delle norme costituzionali sul bilancio (ora art. 81, nella DRC art. 112).

D'altro canto l'elezione diretta del Presidente lo svincola da quel rapporto quasi fiduciario con il parlamento che sembra esser fra le maggiori spiegazioni del perchè i Presidenti della Repubblica, che sono succeduti a Luigi Einaudi, abbiano fatto un uso estremamente limitato del potere di restituire alle Camere testi di leggi che sembravano violare le norme costituzionali e, in particolare, quella scottante materia costituita dalle norme riguardanti la finanza pubblica (Forte, 1998b).

Si è discusso molto dei poteri del Capo dello Stato in un assetto ove sia prevista la sua elezione diretta. Ma il potere di vigilanza sul rispetto delle regole della Costituzione fiscale ha - purtroppo - avuto sin qui una attenzione molto minore di quella che l'importanza dell'argomento meriterebbe. Rafforzando, come è necessario per adempiere alla PCM, i poteri legislativi del governo nella manovra annuale di finanza pubblica e nella successiva proposizione di innovazioni legislative di carattere finanziario, e trasformando la Corte dei Conti in organo di controllo amministrativo e non più di controllo di legittimità, per obbedire al principio di separazione dei poteri, si genera uno squilibrio a favore dell'insindacabilità costituzionale delle leggi di bilancio e della spesa pubblica che può essere pericoloso per il rispetto delle regole della costituzione fiscale. Il ruolo della Corte Costituzionale e del Capo dello Stato a questo riguardo, benchè solo eventuali, vanno considerati con molta attenzione.

## Note

<sup>1</sup> Sulla rilevanza degli shock per generare misure di risanamento incisive cfr. Boltho (1992) e Franco (1997).

<sup>2</sup> La *Grundgesetz* tedesca è modificabile solo mediante un'altra legge, che abbia il medesimo, esplicito oggetto: e, per conseguenza, sue singole norme non possono essere mutate dalle leggi ordinarie. È ovvio che questa regola, di per sé esile, ha un connotato simbolico "ferreo" in quanto la *Grundgesetz* è ormai una "convenzione" molto robusta (Forte, 1995, cap. II). Le norme finanziarie contenute negli artt. 109-115 relative al Governo Federale e agli Stati, sono molto dettagliate. Fra queste, fanno spicco le seguenti:

1. I bilanci del Governo Federale e degli Stati, benché autonomi, devono tener conto dell'equilibrio economico generale e una legge federale approvata dalle due Camere può stabilire regole per adeguarli ad un piano finanziario pluriennale.

2. Il bilancio federale preventivo deve includere tutte le spese e le entrate del governo federale e, per le imprese federali, i saldi attivi e/o passivi, le spese fuori bilancio e quelle eccedenti gli stanziamenti debbono essere autorizzate dal Ministro delle Finanze, che ne ha la facoltà solo nel caso di imprevista, inderogabile necessità.

3. Il bilancio federale preventivo può esser annuale o pluriennale e, in tal caso, viene diviso in periodi annuali: può essere stabilito che alcune spese valgano, divise per anni finanziari, per più anni di tempo.

4. Le disposizioni relative a entrate e spese inserite nella legge di bilancio del Governo federale riguardano solo gli anni della sua validità. Essa di regola stabilisce sia che le sue disposizioni decadono al suo spirare, sia che, solo per i "fondi speciali" essa può stabilire una validità per bilanci successivi.

5. Il bilancio federale di parte corrente deve essere in pareggio: l'indebitamento è ammesso solo per le spese di investimento.

6. Le deliberazioni della Camera (*Budestag*) e del Senato (*Budesrat*) che comportano subito o in prosieguo di tempo nuove spese o minori entrate necessitano del consenso del Governo federale. Questo può venir negato, facendo pervenire alla Camera il punto di vista del governo sulla questione. Se questa delibera nuovamente, il governo può negare, entro sei settimane, il consenso in via definitiva.

7. Il bilancio è di competenza deliberativa delle sole Camere, salvo per la legislazione concorrente, che riguarda alcune spese pubbliche (come l'assistenza pubblica, la disciplina dei contributi per l'istruzione e la ricerca scientifica e il promuovimento della produzione agricola) e tutti i tributi, salvo le dogane.

<sup>3</sup> La Costituzione francese dispone vari limiti all'emendabilità, da parte del Parlamento, del bilancio presentato dal governo:

1. Le proposte e gli emendamenti formulati dai membri del Parlamento non sono ammissibili quando la loro approvazione abbia per conseguenza sia una diminuzione delle entrate, sia la creazione e l'aggravamento di un onere pubblico.

2. Se il parlamento non si pronuncia entro 70 giorni dalla presentazione della legge di bilancio, le disposizioni del disegno di legge governativo possono essere emanate mediante ordinanza, che fa vece della legge.

È evidente che ciò impedisce tattiche parlamentari dilatorie, mediante un eccesso di emendamenti, in quanto il governo può farsi approvare, entro i 70 giorni, il bilancio da esso proposto, con i soli emendamenti che abbia ritenuto di accogliere.

<sup>4</sup> Ciò si desume dal fatto che l'art. 83, c.2, stabilisce che la Corte dei Conti "riferisce alle Camere e alle Assemblee Regionali sul risultato del controllo eseguito nonché sulla gestione finanziaria del bilancio dello Stato e delle Regioni".

## Bibliografia

- Abrams B.A. e Dougan W.R. (1986), *The Effect of Constitutional Restraints on Government Spending*, in "Public Choice", n. 49, pp. 101-116.
- Alesina A., Hommes R., Hausman R. e Stein E. (1996), *Budget Deficits and Budget Procedures in Latin America*, Interamerican Development Bank, unpublished manuscript.
- Alesina A., Marè M e Perotti R. (1996), *The Italian Budget Procedures. Analysis and Proposals*, Columbia University Working Paper.
- ✓ Alesina A. e Perotti R. (1995 a), *Political Economy of Budget Deficits*, International Monetary Fund, Staff Papers, n. 42.
- Alesina A. e Perotti R. (1995b), *Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries*, in "Economic Policy", 21, October.
- Alesina A. e Perotti R. (1996), *Budget Deficits and Budget Institutions*, International Monetary Fund, Staff Papers, n. 52.
- Alesina A. e Rosenthal H. (1991), *A Theory of Divided Government*, GSIA Working Paper, Mellon University.
- ✓ Alesina A. e Tabellini G. (1990), *A Positive Theory of Budget Deficits and Government Debt*, in "Review of Economic Studies", n. 57, pp. 403-414.
- Alm J. e Evers M. (1991), *The Item Veto and State Government Expenditures*, in "Public Choice", 68, pp. 1-15.
- Alt J. e Lowry R. (1994), *Divided Government and Budget Deficits: Evidence from the States*, in "American Political Science Review".
- Artoni R. (1989), "Il bilancio dello Stato", in Parmentola N. e Pennella G. (1989b).
- Balassone F. e Franco D. (1996), *Il fabbisogno finanziario pubblico*. Temi di discussione del Servizio Studi, n. 277, Banca d'Italia.
- Banca d'Italia (a cura di) (1994), *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica*, Roma.
- Barrettoni - Arleri (a cura di) (1990), *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè.
- Bayoumi T. e Echengreen B. (1995), *Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization*, IMF Staff Papers, March, pp. 32-48.
- Boltho A. (1992), "Disavanzo pubblico e strategia di rientro in alcuni paesi europei", in Ente Einaudi (a cura di) (1992).
- Breton A. (1996), *Competitive Governments: an Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge, Cambridge U. P.
- Buchanan J.M. (1995), *Clarifying Confusion about the Balanced Budget Emendament*, in "National Tax Journal", pp. 347-355.
- Buchanan J.M. e Brennan G. (1985), *The Reasons of Rules*, tr. it. Milano, Angeli, 1991.
- Buchanan J.M. e Tullock G. (1962), *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press.
- Buiter W.H., Corsetti G. e Roubini N. (1993), *Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht*, in "Economic Policy", n. 16, pp. 57-100.
- Carter J. e Schap D. (1990), *Line Item Veto: where is thy thing?*, in "Journal of Economic Perspectives", vol. 4, pp.103-119.
- Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali (D'Alema) (1997), *Progetto di Legge Costituzionale Revisione della Parte Seconda della Costituzione*, Camera dei



- Deputati n. 393, Senato della Repubblica M. 2538, XIII Legislatura, Roma.
- Comunità Europee (1996), *Regolamento (Ce) n. 2223/96 del Consiglio relativo al sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità*, in "Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee", L. 310, 39° anno, 30 novembre.
- Cassese S. (1997), "Introduzione", a Ispe (1997).
- Cassese S. e Arabia A.G. (a cura di) (1993), *La costituzione e l'amministrazione. Proposte per la Costituente*, Bologna, il Mulino.
- Corsetti G. e Roubini M. (1996), "La questione fiscale nell'europa di Maastricht", in Monorchio A. (1996).
- Corte dei Conti (1995), *Referto specifico in tema di struttura e riclassificazione del bilancio di previsione dello Stato*, Roma.
- Cotula F. (a cura di) 1989, *La politica monetaria in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Crescini M. e Robotti L. (1995), *Il bilancio dello Stato*, Ancona, Clua.
- De Joanna P. (1989), *Dalla legge 468 del 1978 alla legge 362 del 1988: note sul primo decennio di applicazione della legge finanziaria*, in "Quaderni costituzionali", p. 205 ss.
- Della Cananea G. (1996), *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, il Mulino.
- Della Cananea G. (1997), "Intervento", in Ispe (1997).
- De Tomasi F. (1994), *L'adeguamento dell'ordinamento interno ai principi introdotti dal Trattato di Maastricht in materia di politica economica e monetaria: la riforma del conto di tesoreria e della riserva obbligatoria*, in "Banca, borsa, titoli di credito", I, pp. 879 ss.
- Ente Einaudi (a cura di) (1992), *Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, Bologna, il Mulino.
- Eusepi G. e Cerioni E. (1993), *Regole costituzionali e leggi di spesa. Le vicende e le prospettive dell'art. 81 della Costituzione*, in "Rivista di politica economica", p. 13.
- Fazio A. (1997), *Attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di Programmazione Economo-Finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000*, Roma, Senato della Repubblica, 12/6/1997.
- Finocchiaro B. (1990), *Procedure di bilancio e controlli di esecuzione nei paesi dell'occidente industrializzato*, Roma, Ministero del Tesoro.
- Forte C. (1995), *Decisione politica e vincolo contabile*, Politeia, Milano.
- Forte F. (1982), *Il fiasco della legge finanziaria*, in "Mondoperaio", aprile 1982.
- Forte F. (1993), *Principi di economia pubblica*, Milano, Giuffrè.
- Forte F. (1995), *Etica pubblica e regole del gioco*, Napoli, Liguori.
- Forte F. (1997a), *I bilanci pubblici italiani alla luce della Costituzione Fiscale di Maastricht*, in "Economia Pubblica", n. 4, pp. 1-56.
- Forte F. (1997b), *La Costituzione fiscale di Maastricht e le regole di bilancio italiane sulle entrate pubbliche*, in "Rivista italiana degli economisti", n. 2.
- Forte F. (1997c), *L'erosione del canone costituzionale del dominio delle regole nella politica tributaria italiana. Riflessioni per una revisione dei principi della Costituzione fiscale*, in *Studi in onore di V. Uckmar*, Padova, Cedam.
- Forte F. (1998a), *The Italian Republican Fiscal Constitution: Reasons of a Failure*, in "European Journal of Law and Economics", in corso di pubblicazione.
- Forte F. (1998b), *The Inadequacies of Maastricht "Excessive Deficit Rules" and Scope for Opportunistic Budgetary - Accounting Behaviours*, in corso di pubblicazione.

- Forte F., Peacock A.T. (1985), *Public Expenditure and Government Growth*, Oxford, Blackwell.
- Fotia G. (1995), *Note sulla politica di bilancio e sul fabbisogno di cassa del settore statale*, in "Economia Pubblica", n. 1, pp. 149-167.
- Franco D. (1997), "La 'politica' della politica di bilancio", in Sartor N. (1997).
- Franco D., Momigliano F., Sartor N. (1997), "Lo scenario, i piani e le realizzazioni", in Sartor N. (1997).
- Gauthier D. (1986), *Morals by Agreement*, Oxford, Oxford University Press.
- Giarda D.P. (1997a), "Relazione", in Ispe (1997).
- Giarda D.P. (1997b), "Controllo della spesa pubblica e procedure di bilancio in Italia: alcuni recenti sviluppi", in Mazzocchi G. (scritti in onore di) (1997).
- Greco M.A. (1989), "Il passaggio dai bilanci pubblici ai conti economici della pubblica amministrazione", in Parmentola e Pennella (1989).
- Grilli V., Masciandaro D., Tabellini G. (1991), *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*, in "Economic Policy", n. 13, pp. 341-392.
- Giuncato L. (1997), "Relazione", in ISPE (1997).
- Giusti M. (1988), "Responsabilità delle attività disfunzionali e controlli di gestione", in Ladu G. (1988a).
- Harden I. (1993), "Budget: Objectives, Norms and Procedures", in Wildavsky A. e Zapi- co Goni A. (a cura di) (1993).
- Harden I. e Von Hagen J. (1996), *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*, International Monetary Fund, Working Papers.
- Holtz Eakin D. (1988), *The Line Item Veto and Public Sector Budget*, in "Journal of Public Economics", August, pp. 263-292.
- Huber J. (1992), *Restrictive Legislative Procedures in France and in the United States*, in "American Political Science Review", 2, pp. 67-82.
- Hume D. (1987), *Trattato sulla natura umana*, tr. it. in *Opere Filosofiche*, Bari, Laterza.
- Ispe (a cura di) (1997), *L'efficienza dei processi decisionali di bilancio*, Documenti di Lavoro, n. 64/97.
- Ladu G. (a cura di) (1988a), *Forme di controllo e profili di responsabilità*, Rimini, Maggioli.
- Ladu G. (1988b), "Gestione finanziaria, controlli, responsabilità. Profili comparatistici", in La Malfa G. e Modigliani F. (1998), *Lettera sui deficit pubblici*, pubblicata sui principali quotidiani internazionali, gennaio.
- Lofaso S. (1989), "Tesoreria statale", in Barrettoni - Arleri (a cura di) (1990).
- Kanokpan-Lao Aray (1997), *The Effect of Budget Structure in Fiscal Performance. A Study of Selected Asian Countries*, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- Marzano A. (1997), "Intervento", in Sartor N. (1997).
- Masciandaro D. (1996), "La non emendabilità delle leggi di spesa e di bilancio: analisi teorica e profili istituzionali", in Monorchio A. (1996), pp. 399-426.
- Mazzocchi G. (scritti in onore di) (1997), *Mercato, Stato e Giustizia Sociale. Temi e riflessioni di politica economica*, Milano, Giuffrè.
- Monorchio A. (a cura di) (1996), *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, Bologna, il Mulino.

- Morcaldio G. (1990), "Disavanzo finanziario", in *Digesto italiano*, vol. V, Torino, UTET.
- Musgrave R. e Peacock A.T. (a cura di) (1958), *Classics in the Theory of Public Finance*, London, McMillan.
- Mussi F. (a cura di) (1996), *I conti dello stato. Istruzioni per l'uso*, in "Info", II, marzo-settembre.
- X Onida V. (1989), "Il quadro normativo in tema di bilanci pubblici", in Parmentola e Pennella (1989).
- X Pace E. (1983), *La legge finanziaria*, Napoli, Giannini.
- Padoa Schioppa Kostoris F. (1997), *Audizione della Presidenza dell'Istituto della Programmazione*, Commissione Bilancio Camera dei Deputati, 13/3/1997, Roma, ISPE.
- X Parmentola N. (1989), "Il consolidamento dei conti del settore pubblico", in Parmentola e Pennella (1989a).
- X Parmentola N. e Pennella G. (1989a), *Le definizioni di settore pubblico*, Napoli, Formez.
- X Parmentola N. e Pennella G. (a cura di) (1989b), *Guida alla lettura dei documenti di finanza pubblica*, Napoli, Formez.
- Perez R. (1993), "Il nuovo articolo 81 della costituzione", in Cassese S. e Arabia A.G. (1993).
- Poterba J. (1994), *State Responses to Fiscal Crisis: "Natural Experiments" for Studying the Effects of Budgetary Institutions*, in "Journal of Political Economy", June.
- Poterba J. (1995), *Balanced Budget Rules and Fiscal Policy. Evidence from the States*, in "National Tax Journal", pp. 329-336.
- Ragazzi G. (1995), *Conti pubblici alla ricerca della trasparenza*, in "Economia pubblica", n.1, pp. 5-35.
- Ragazzi G. (1997), *Per l'introduzione del criterio della competenza economica nella contabilità pubblica*, in "Economia Pubblica", n. 5, pag. 79 ss.
- Roubini M. e Sachs J.D. (1989a), *Government Spending and Budget Deficits in Industrial Countries*, in "Economic Policy", 8 (April), pp. 99-132.
- Roubini M. e Sachs J.D. (1989b), *Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies*, in "European Economic Review", 33, may, pp. 903-933.
- Salerno G. (1990), "Art. 81", in Crisafulli V. e Paladini L. (a cura di) (1990), *La politica monetaria in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Salvemini G. (1987), *Le procedure di decisione per la politica di bilancio: un confronto internazionale*, in "Rivista bancaria Minerva", n. 11-12.
- Salvemini G. (1989), "Il finanziamento del tesoro", in Cotula F. (1989).
- Salvemini G. (1997), *Un solo indicatore per la finanza pubblica? No grazie*, in "Notizie di Politeia", Anno 13, n. 46, pp. 32-47.
- Salvemini M.T. (1989), "La tesoreria dello stato", in Parmentola e Pennella (1989).
- Salvemini M.T. (1997), "Discussione", in ISPE (1997).
- Sartor N. (1997), "Gli anni del risanamento mancato", in *La politica di bilancio italiana nel quinquennio 1986-1990*, Gruppo Misto CNEL-CTS, Roma.
- Schultze C. (1995), *The Balanced Budget Amendment: Needed? Effective? Efficient?*, in "National Tax Journal", pp. 317-328.
- Tanzi V. (1994), *International Systems of Public Expenditures*, in Banca D'Italia (1994).

- 
- Torrigiani R. (1983), *Legge finanziaria tra ideali e realtà*, relazione al Convegno *I conti pubblici e la realtà del Paese*, novembre, Torino.
- Torrigiani R. (1988), "Problematiche del controllo e responsabilità in tema di entrata e spesa pubblica", in Ladu G. (1988).
- Vetri A. (1995), *La situazione fiscale riguardante il bilancio nei 50 stati USA*, tesi di laurea, 20 Luglio 1995.
- Von Hagen J. (1991), *A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints*, in "Journal of Public Economies", vol. 44, pp. 99-110.
- Von Hagen J. (1992), *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in The European Communities*, Economic Papers n. 96, Bruxelles, Commissione delle Comunità Europee.
- Weingast B., Shepsle K. e Johnsen C. (1981), *The Political Economy of Benefits and Cost: A Neoclassical Approach to Distributive Politics*, in "Journal of Political Economy", 89, August, pp. 642-64.
- Wildavsky A. e Zapico Goni A. (a cura di) (1993), *National Budgeting for Economic and Monetary Union*, Maastricht, European Institute of Public Administration.
- Wicksell K. (ed. or. 1896), "A New Principle of Just Taxation", in Musgrave R. e Peacock A.T. (a cura di) (1958).

## GLOSSARIO

- AEC = spese correnti.
- AEF = spese per la acquisizione di cespiti finanziari.
- AEK = spese in conto capitale per cespiti non finanziari, diversi da quelli con destinazione di mercato.
- AEKD = effettivo valore delle spese in conto capitale nella specifica destinazione.
- AEKP = spese in conto capitale per cespiti non finanziari con destinazioni di mercato concessionali.
- ARP = entrate patrimoniali correnti non connesse a partite finanziarie.
- ARK = entrate per alienazioni patrimoniali di cespiti reali con destinazione non di mercato.
- ARKD = valore delle entrate patrimoniali nella specifica destinazione.
- ARKP = entrate per alienazioni patrimoniali di cespiti reali di mercato con destinazioni concessionali.
- ART = entrate tributarie e contributive.
- AS = deficit del bilancio per obbligazioni (accrual).
- $AST_1$  = AS al tempo uno.
- CB = le regole di costituzione fiscale del bilancio.
- CC = crediti civilistici e commerciali (crediti verso contribuenti e acquirenti dei beni pubblici per RP e RK).
- CBE = la Costituzione di Bilancio Europea.
- CBM = la Costituzione di Bilancio di Maastricht.
- CM = Costituzione fiscale di Maastricht.
- CR47 = Costituzione della Repubblica del 1947.
- CS = deficit (saldo) di cassa, risultante dal deficit (saldo) AS, depurato delle variazioni dei debiti e crediti di bilancio dell'anno.
- DB = debiti bancari.
- DC = debiti civilistici e commerciali.
- DF = assunzione di debiti pregressi, estranei al bilancio del tempo uno.
- DFV = debiti finanziari vari.
- DL = debito lordo.
- $DLT_0$  = debito lordo al tempo zero.
- $DLT_1$  = debito lordo al tempo uno.
- DP = titoli del debito pubblico sul mercato.
- DPBC = titoli del debito pubblico verso la banca centrale.
- DPEF = Documento di Programmazione Economica e Finanziaria.
- DRC = progetto di riforma costituzionale della Commissione D'Alema.
- EF = spese per acquisizione di cespiti finanziari (a prezzi di mercato o a condizioni concessionali).
- EMU = Unione Monetaria Europea.
- FAB = fabbisogno di cassa della Pubblica Amministrazione.
- $gT_1$  = tasso di crescita del PIL al tempo uno.
- M = Maastricht.
- PA = Pubblica Amministrazione.

- 
- IS = Costi di investimento specifici.
  - PCM = le regole di costituzione fiscale connesse al patto di stabilità.
  - PIL = Prodotto Interno Lordo.
  - RF = proventi delle “privatizzazioni” e di altre transazioni su partite finanziarie che danno luogo a un provento.
  - RP = raccolta postale
  - SEC = Sistema di Contabilità Economica Europea.
  - T = Costi delle transazioni.
  - TM = Trattato di Maastricht.
  - TCM = le regole di costituzione fiscale del Trattato di Maastricht.
  - UE = Unione Europea.
  - $Y_{t_0}$  = il PIL al tempo zero.

# Regole e discrezionalità in politica fiscale: un modello teorico

FABIO PADOVANO\*

## 1. Introduzione

Questo *paper* presenta un modello teorico di politica fiscale sviluppato secondo l'approccio di *rules vs. discretion*. Nel modello sono rappresentati due insiemi di agenti: le autorità fiscali (d'ora in avanti definite AF) e la comunità dei contribuenti-operatori economici. Lo strumento di politica fiscale preso in esame è l'aliquota marginale globale<sup>1</sup>, denominata  $\tau$ .

Il principale vantaggio di questo approccio è che consente di studiare le interazioni tra questi due insiemi di agenti in un contesto temporale che abbraccia più periodi. Nella mondo reale il rapporto tra AF e contribuenti non è unidirezionale, nel senso che i contribuenti passivamente subiscono le scelte di politica fiscale delle AF. Al contrario, il rapporto è bidirezionale, in quanto i contribuenti rispondono alle decisioni delle AF e condizionano il comportamento di queste ultime al punto di trasformare la politica fiscale dall'attuazione di un piano prestabilito ad una serie di reazioni alle decisioni dei contribuenti stessi<sup>2</sup>. In questo contesto appare importante costruire una teoria che consideri gli incentivi che guidano le scelte delle AF e dei contribuenti.

Modelli simili sono stati esaminati nel contesto della letteratura sulla "credibilità" delle autorità di politica economica o, secondo una definizione alternativa, della "macroeconomia strategica" (Rogoff, 1989). Tale filone di letteratura prende le mosse dagli studi sulla *time (in)consistency* delle politiche economiche per affrontare il seguente quesito: fino a che punto il bisogno di mantenere o costruirsi una reputazione può sostituirsi ai vincoli legali nel ridurre la discrezionalità delle autorità di politica economica ed eliminare i problemi di *time inconsistency*?

La possibilità che la necessità di mantenere una reputazione induca le autorità a seguire una politica ottimale ha suscitato l'interesse degli economisti, in quanto essa costituisce un vincolo assai più flessibile rispetto a quello costituito dalle regole. Una regola, per produrre risultati ottimali nel tempo, dovrebbe prevedere tutte le situazioni in cui le autorità potrebbero venirsi a trovare ed indicare, per ciascuna situazione, la politica ottimale. Tale prospettiva appare impossibile, per cui l'equilibrio contraddistinto da regole è generalmente considerato superiore a quello discrezionale, ma comunque non ottimale. Viceversa, l'equilibrio reputazionale potrebbe assicurare una politica ottimale in senso dinamico.

\*Dipartimento di Istituzioni Politiche e Scienze Sociali, Università Roma Tre.

Ringrazio W. Mark Crain, Domenico da Empoli, Pasquale Ferro, Francesco Forte, Emma Galli, Gianfranco Mossetto, Giancarlo Salvemini e i partecipanti al Seminario del Dipartimento di Teoria Economica e Metodi Quantitativi per le Scelte Politiche per utili commenti su precedenti versioni di questo *paper*. Resta mia la responsabilità per eventuali, rimanenti errori.

La ricerca scientifica ha approfondito i problemi di reputazione delle autorità monetarie secondo modelli elaborati in teoria dei giochi applicati soprattutto alla politica monetaria. I risultati non sembrano soddisfacenti nè dal punto di vista teorico - in quanto i modelli generalmente convergono su equilibri multipli - nè da quello della loro verosimiglianza. Scarsa attenzione è infatti dedicata alla rappresentazione del contesto istituzionale in cui la politica economica si svolge ed ad alcune problematiche tipiche della politica fiscale, soprattutto i suoi risvolti redistributivi. Il modello qui presentato costituisce un primo, per quanto parziale, tentativo di affrontare tali lacune. Esso è infatti riferito specificatamente alla politica fiscale, mentre la maggior parte della letteratura sulla credibilità si concentra sulla politica monetaria, e analizza gli effetti che sugli incentivi delle autorità fiscali esercita il più fondamentale dei vincoli a cui esse sono soggette: la necessità di essere rielette. Tale analisi è volta a stabilire se le necessità elettorali sono sufficienti a far condurre alla AF una politica fiscale ottimale o se comunque le regole garantiscano risultati superiori.

A tali fini, il modello elaborato rappresenta le AF come l'agente eletto dalla comunità di contribuenti. Esse compiono le loro scelte, vale a dire stabiliscono il livello delle aliquote marginali in vigore, allo scopo di massimizzare la probabilità di essere rielette<sup>3</sup>. Le elezioni si svolgono ogni  $T$  periodi, ma le AF possono variare l'aliquota marginale all'inizio di ogni periodo  $t$ .

Il modello suppone che i contribuenti siano dotati di aspettative razionali circa il valore futuro di  $\tau$ . Contrariamente ai modelli monetari di *rules vs. discretion*, questa teoria non sussume tutti i contribuenti in un unico agente rappresentativo. Diventa così possibile tenere conto degli effetti redistributivi delle decisioni delle AF, una componente essenziale di ogni processo di finanza pubblica<sup>4</sup>. I contribuenti compiono decisioni economiche che li vincolano per più periodi (sottoscrivono contratti di lavoro, effettuano investimenti e così via). A questo scopo, devono formulare previsioni circa i valori che le aliquote marginali assumeranno durante il periodo in cui sono vincolati dalle loro decisioni economiche<sup>5</sup>. In questa fase, i contribuenti si trovano in una situazione di *lock-in*.

Le AF hanno, quindi, la possibilità di "sorprendere" i contribuenti, stabilendo per ogni periodo aliquote marginali effettive diverse da quelle attese da questi ultimi<sup>6</sup>. I motivi che spingono le AF ad attuare (eventualmente, non necessariamente, come vedremo) una politica fiscale a sorpresa sono, nel modello, di natura elettorale. Aliquote marginali superiori alle aspettative producono un aumento temporaneo delle entrate fiscali. Le AF utilizzano tale incremento di gettito per finanziare trasferimenti a vantaggio di gruppi particolari di contribuenti-elettori, che esse identificano come strategici per avere successo nella successiva tornata elettorale. Costoro diventano beneficiari netti della politica fiscale, nel senso che sono contraddistinti da un rapporto spese/prelievo (normalizzato per il loro livello di reddito) superiore alla media. Gli altri contribuenti sono, invece, danneggiati netti, in quanto l'aumento a sorpresa delle aliquote si risolve per loro in un rapporto spese/prelievo (sempre normalizzato per il loro livello di reddito) inferiore alla media. I danneggiati netti si opporranno alle AF nelle successive elezioni. L'idea alla base del comportamento delle AF è che l'aliquota marginale ottimale è quella che produce il più elevato beneficio politico possibile al più basso costo possibile<sup>7</sup>.



Periodo dopo periodo, il susseguirsi delle decisioni riguardanti il livello delle aliquote marginali definisce, inoltre, il tipo di politica fiscale seguito dalle AF. Esse possono, infatti, seguire tre diversi regimi:

- 1) le AF applicano una regola, se le loro decisioni si attengono ad un piano precedentemente stabilito e reso noto ai contribuenti al momento in cui questi formano le loro aspettative;
- 2) le AF "barano" se, dopo aver seguito la regola pattuita per una serie di periodi, cambiano il valore dell'aliquota marginale allo scopo di cogliere di sorpresa i contribuenti;
- 3) le AF attuano una politica fiscale discrezionale se, nel compiere le loro decisioni, non tengono mai alcun conto delle aspettative dei contribuenti.

Questi tre diversi regimi possono essere inglobati in un'unica funzione di costo netta della politica fiscale che consente di confrontarne i costi e benefici sia per l'insieme dei contribuenti che per le AF stesse. Tale funzione di costo netta è ispirata alla funzione di costo dell'inflazione di Barro e Gordon (1983a, b).

Le conclusioni principali a cui questo modello perviene sono le seguenti. Data una parametrizzazione generalmente accettata nella letteratura (Kydland e Prescott, 1977; Barro e Gordon, 1983a, b; Becker, 1983) una politica fiscale che segue delle regole note agli operatori economici è superiore, in termini del benessere della collettività, ad una politica discrezionale, per quanto "ottimale" essa possa essere<sup>8</sup>. Le AF, però, saranno incentivate ad adottare un simile regime solo se le loro preferenze intertemporali sono neutrali. Se, al contrario, le AF hanno preferenze intertemporali orientate verso il presente diventa per loro conveniente barare o adottare una politica fiscale discrezionale. Un processo elettorale che limiti l'orizzonte temporale delle AF, ad esempio, le spinge a ricorrere alla discrezionalità. Se tale processo elettorale non può essere abolito per ragioni estranee al modello appare necessario vincolare il potere decisionale delle AF a regole prestabilite, altrimenti il loro operato sarà necessariamente subottimale per la collettività. Tali regole devono essere esogenamente determinate, giacché il modello mostra che le AF hanno sempre l'incentivo a rinnegare un impegno spontaneamente preso di applicare una regola.

La seconda conclusione è che non sono solo i valori delle aliquote, come affermato dalle teorie di *supply-side economics*, ma anche i continui cambiamenti (in altre parole, la variabilità) di tali valori ad imporre costi sulla collettività. La politica fiscale pesa sugli operatori economici non solo per i prelievi che comporta, ma anche per l'incertezza che crea. La volatilità delle aliquote ha quindi effetti negativi sulle variabili economiche.

Il resto del *paper* è organizzato come segue. Il paragrafo 2 descrive il processo di formazione delle aspettative da parte dei contribuenti razionali. Nel paragrafo 3 sono esaminati i costi e i benefici delle aliquote fiscali, attese e inattese, e approfonditi gli incentivi a cui rispondono le AF e i contribuenti. Il paragrafo 4 analizza i costi dei diversi regimi di politica fiscale in assenza di preferenze intertemporali da parte delle AF, mentre il paragrafo 5 dimostra che le conclusioni raggiunte nel paragrafo 4 vengono rovesciate una volta che tali preferenze sono prese in considerazione. Il paragrafo 6, infine, riassume le principali conclusioni raggiunte dal modello teorico e ne illustra le restrizioni empiriche. Queste ultime saranno oggetto di verifica empirica nei due capitoli successivi.

## 2. Il processo di formazione delle aspettative da parte dei contribuenti

Supponiamo di essere nel periodo  $t$ , corrispondente al presente. Le aliquote vigenti in tale periodo sono definite aliquote presenti o effettive e denominate  $\tau$ . Esse corrispondono alla variazione del gettito  $R_t$  dovuta ad una variazione della base imponibile  $Y_t$ ,  $dR_t/dY_t$ . Nel compiere le loro scelte economiche riguardanti il periodo  $t+1$  (e successivi), i contribuenti si formano delle aspettative circa il valore futuro delle aliquote. L'aliquota attesa viene definita  $\tau^e$ . Il termine  $(\tau - \tau^e) = \tau''$ , la differenza tra l'aliquota attesa e quella effettiva, corrisponde all'aliquota inattesa.

I contribuenti formano le loro aspettative razionali circa i valori futuri delle aliquote sulla base dell'insieme di informazioni a loro disponibili. Il contenuto di tale insieme e il processo di formazione delle aspettative è descrivibile nel seguente modo.

Si assuma, per il momento, che il processo stocastico seguito dalle aliquote marginali segua una *random walk*. Al tempo  $t$ , pertanto, la più accurata previsione che i contribuenti possono formulare circa il valore che l'aliquota assumerà nel periodo  $t+1$  sarà il suo valore attuale,  $\tau_t$ . Tale aspettativa è fondata su tutta l'informazione disponibile al tempo  $t$ , definita dall'insieme  $I_t$ .  $I_t$  racchiude tutti i valori passati di  $\tau$  e l'elaborazione del suo processo stocastico. Si noti, però, che tale insieme sarà compatto solo alla fine del periodo  $t$ , perchè solo allora tutta l'informazione diventa disponibile.

Sia  $E I_t[\bullet]$  l'aspettativa matematica di  $[\bullet]$  basata sull'insieme di informazione  $I_t$ . Il contenuto di  $I_t$  può, pertanto, essere formalizzato nel seguente modo:

$$E I_t[\tau_{t+1}] = \tau_t \quad (1)$$

Siccome,  $E I_t[\tau_{t+1}] \equiv (\tau^e)_{t+1}$  l'equazione (1) può essere riscritta come:

$$(\tau^e)_{t+1} = \tau_t \quad (1')$$

Il processo di formazione delle aspettative può essere formalizzato come segue:

$$\tau_{t+1} = E I_t[\tau_{t+1}] + v_t \quad (2)$$

sostituendo prima (1) in (2):

$$\tau_{t+1} = (\tau^e)_{t+1} + v_t \quad (2')$$

e, quindi, (1') in (2'), otteniamo:

$$\tau_{t+1} = \tau_t + v_t \quad (2'')$$

dove  $\tau_t$  è l'aliquota vigente al tempo  $t$  e  $v_t$  indica la differenza che intercorre al tempo  $t+1$  tra l'aliquota effettiva,  $\tau_{t+1}$ , e quella attesa,  $(\tau^e)_{t+1}$ , dove  $(\tau^e)_{t+1} = \tau_t$ . Tale componente inattesa dell'aliquota vigente al tempo  $t+1$ , denominata  $(\tau'')_{t+1}$ , può essere rappresentata come:

$$\text{che equivale a: } (\tau^u)_{t+1} = \tau_{t+1} - E[I_t[\tau_{t+1}]] \quad (3)$$

$$\text{e quindi: } (\tau^u)_{t+1} = \tau_{t+1} - (\tau^e)_{t+1} \quad (3')$$

$$(\tau^u)_{t+1} = \tau_{t+1} - \tau_t = 0_t \quad (3'')$$

Se le aliquote fiscali sono nonstazionarie, il processo descritto dalle equazioni (3)-(3'') è una corretta rappresentazione della loro dinamica. Contribuenti razionali saranno consapevoli del fatto che le variazioni delle aliquote in ciascun periodo sono permanenti e che, pertanto, tali variazioni dovranno essere incluse nella formazione delle aspettative circa il valore delle aliquote atteso per il periodo successivo.

### 3. Benefici e costi della politica fiscale e incentivi degli agenti

Come spiegato nel paragrafo introduttivo, obiettivo delle AF è massimizzare la probabilità di essere rielette. Tale probabilità dipende dai benefici e dai costi politico-elettorali derivanti dall'uso che esse fanno dello strumento di politica a loro disposizione, l'aliquota marginale. Questi costi e benefici sono determinati dalle reazioni dei contribuenti-elettori alle scelte delle AF. Nel modello, seguendo la metodologia della teoria economica della regolamentazione (Peltzman, 1976), benefici e costi della politica fiscale sono espressi in due forme funzionali separate.

#### 3.1 La funzione dei benefici della politica fiscale

I benefici che le AF derivano dalle imposte vigenti sono esprimibili in termini di aliquote attese ed inattese, secondo la seguente funzione:

$$B = b(\tau^e, \tau^u) \quad \frac{\partial B}{\partial \tau^e} > 0; \quad \frac{\partial B}{\partial \tau^u} > 0 \quad (4)$$

L'inclusione di entrambe i tipi di aliquote come argomenti della funzione si giustifica con i diversi benefici che esse generano alle AF. In particolare, si suppone che, nel periodo immediatamente successivo a quello in cui vengono messe in vigore, i benefici derivanti alle AF da aliquote inattese siano superiori a quelli dovuti ad aliquote attese.

I benefici politico-elettorali derivanti dalle aliquote attese sono costituiti dalle spese che le imposte vanno a finanziare. Tali spese possono essere considerate come il livello "normale" di intervento pubblico in economia, che i contribuenti approvano. Il loro consenso è dovuto a due fattori. Il primo è che alcuni servizi pubblici (ordine pubblico, giustizia e così via) sono necessari allo svolgimento delle loro attività economiche. Il secondo è che il livello di aliquote necessarie a finanziare tali servizi è da essi conosciuto e incluso nelle

loro funzioni di decisione. Come vedremo in maggiore dettaglio nel paragrafo 4, il fatto che i contribuenti siano in grado di conoscere *ex ante* le aliquote che le AF imporranno nel futuro significa che le AF seguono una regola.

Se le AF ritengono che i benefici derivanti dalle aliquote attese non sono sufficienti a garantire loro la rielezione, ricorrono all'imposizione a sorpresa<sup>9</sup>. La politica fiscale incardinata su una regola viene disattesa, le AF "barano" con i contribuenti sugli impegni presi e adottano di conseguenza una politica fiscale discrezionale. Il gettito registra un incremento temporaneo che si traduce in spese per trasferimenti verso determinati gruppi di contribuenti. Tale processo redistributivo crea beneficiari netti e danneggiati netti dall'azione a sorpresa delle AF. Si suppone che queste razionalmente individuino beneficiari e danneggiati in modo tale da ricevere dai primi un supporto superiore alla maggiore opposizione proveniente dai secondi. È in questo senso che le aliquote inattese comportano per le AF benefici di breve periodo più elevati.

La dinamica attraverso la quale l'imposizione fiscale a sorpresa incrementa il gettito è legata al processo di formazione delle aspettative razionali da parte dei contribuenti. Al tempo  $t$  i contribuenti compiono le loro decisioni economiche per il periodo  $t+1$  (e successivi) sulla base di  $(\tau^e)_{t+1} = \tau_t$ , le loro aspettative circa l'aliquota futura. Una volta compiute tali scelte, i contribuenti sono "bloccati" ("locked in") in esse per almeno la durata di  $t+1$ . Se l'aliquota vigente a  $t+1$ ,  $\tau_{t+1}$ , si rivela, ad esempio, superiore al suo valore atteso,  $(\tau^e)_{t+1} = \tau_t$ , le decisioni prese sulla base di tale aspettativa diventano subottimali. Essendo, però, vincolati dalle scelte compiute, i contribuenti non possono riottimizzare istantaneamente. Essi, pertanto, continueranno le attività già intraprese, anche se fruttano un tasso di profitto inferiore quello previsto. La differenza tra i profitti effettivi al netto delle imposte e quelli attesi va alle AF e costituisce l'incremento di gettito dovuto alle aliquote inattese.

I contribuenti che non ricevono trasferimenti superiori all'accresciuta pressione fiscale (danneggiati netti) reagiscono ritirando il loro supporto alle AF fino alla successiva scadenza elettorale<sup>10</sup>. Man mano che si sottraggono al vincolo delle decisioni precedentemente prese, tale reazione prende la forma di minori investimenti a lunga scadenza, accresciuta evasione fiscale, economia sommersa più estesa o, semplicemente, sostituzione di tempo libero a lavoro da parte dei contribuenti stessi. In tal modo il gettito disponibile alle AF per spese per trasferimenti diminuisce. Di conseguenza le AF finiranno per ricevere minore supporto dallo stesso gruppo dei beneficiari netti, in quanto costoro dovranno finanziare una porzione crescente dei trasferimenti che ricevono<sup>11</sup>.

### 3.2 La funzione dei costi della politica fiscale

Da questa logica deriva la conclusione che, oltre a produrre maggiori benefici di breve periodo, le aliquote inattese comportano maggiori costi politico-elettorali di lungo periodo per le AF rispetto a quelle attese.

I costi legati alle aliquote attese, infatti, sono imputabili all'opposizione politica dovuta alla riduzione del reddito disponibile causata dall'imposta (indipendentemente dalle spese che essa va a finanziare). Le aliquote inattese, invece, oltre a determinare un prelievo addizionale a quello dovuto alle aliquote attese, aggiungono un'ulteriore dimensione al di-

scontento dei contribuenti. Costoro, infatti, diventano insoddisfatti del comportamento discrezionale delle AF. Il venir meno agli impegni presi per attuare una politica fiscale discrezionale rende le AF meno affidabili agli occhi dei contribuenti. Per tale motivo, i danneggiati netti si ritirano progressivamente dalle attività soggette ad imposizione<sup>12</sup>.

Scegliendo di sorprendere i contribuenti le AF razionalmente preferiscono benefici immediati ai costi futuri. Come sarà messo in evidenza nel paragrafo 5, le AF decideranno di adottare una politica fiscale discrezionale, se questa migliora le loro probabilità di essere rielette, solo quando il valore presente netto dei benefici delle aliquote inattese supera i loro costi.

La funzione dei costi della politica fiscale può essere quindi espressa nel seguente modo:

$$C = c(\tau^e, \tau^u) \quad \frac{\partial C}{\partial \tau^u} > 0; \quad \frac{\partial C}{\partial \tau^e} > 0 \quad (5)$$

#### **4. Costi netti dei possibili regimi di politica fiscale con preferenze intertemporali neutrali**

Seguendo la metodologia inaugurata da Barro e Gordon (1983a, b), tali benefici e costi politico-elettorali della politica fiscale possono essere inglobati in un'unica funzione, chiamata pertanto funzione di costo netto. In essa i benefici da aliquote fiscali attese e inattese sono sottratti ai rispettivi costi.

I vantaggi analitici di questa metodologia sono due. Il primo è la possibilità di confrontare i costi, per le AF e per i contribuenti, dei tre regimi di politica fiscale possibili: regole, discrezionalità e barare. Il secondo è che la valutazione di questi costi avviene sulla base della interazione tra AF e contribuenti razionali.

La funzione di costo netto, infatti, assume diverse forme a seconda dei regimi adottati dalle AF. Comparando i valori ottimali delle aliquote e i valori minimi dei costi della politica fiscale, indicati da ciascuna delle tre forme della funzione di costo netta, è possibile indicare quale regime di politica fiscale sia il meno costoso, ai fini degli obiettivi dei contribuenti e delle AF. In particolare, i contribuenti preferiranno il regime contraddistinto dal valore ottimale più basso dell'aliquota<sup>13</sup>. Le AF preferiranno il regime fiscale con i costi netti più bassi, quello, cioè, che comporta il più elevato livello di benefici politico-elettorali possibili a costi più bassi possibili. Tale regime, infatti, massimizza le probabilità che le AF vengano rielette. Il problema delle AF è, quindi, di minimizzare la funzione di costo netto.

Le variazioni delle forme della funzione, inoltre, sono dovute alle diverse reazioni dei contribuenti alla scelta, da parte delle AF, di ciascuno di questi regimi. È in questo modo che emergono le interazioni tra AF e contribuenti.

Come anticipato nel paragrafo 1, la minimizzazione della funzione di costo netto dà risultati diversi a seconda che le preferenze intertemporali delle AF siano incluse o meno. In questo paragrafo viene considerato il caso in cui le AF hanno preferenze intertemporali neutrali (il loro tasso di sconto è pari a 0). Per quanto irrealistica, questa ipotesi consente di valutare i costi della politica fiscale di per sé, astruendo dall'influenza che l'orizzonte temporale delle AF esercita su di essi<sup>14</sup>.

In linea con l'analisi dei costi e benefici della politica fiscale svolta nel precedente paragrafo, gli argomenti della funzione di costo netto sono le aliquote attese e inattese. La sua parametrizzazione risponde è coerente con l'analisi di Becker (1983), che illustra come, nei processi redistributivi, i danneggiati netti non sopportano solo il prelievo corrispondente al trasferimento di risorse ai beneficiari netti, ma anche le perdite secche da imposizione fiscale. Nel lungo periodo, quindi, gli individui reagiscono con maggior forza (nel lessico del presente modello, offrono minore/maggiore supporto alle AF) ad un incremento di imposizione fiscale che non ad un incremento delle spese<sup>15</sup>. Inoltre, nel presente modello si verifica una progressiva erosione del numero dei beneficiari netti dalle azioni redistributivo-elettorali delle AF, a favore del numero dei danneggiati netti. I costi da imposizione fiscale tendono così a crescere più rapidamente dei benefici. Sulla base di queste considerazioni, la specificazione della funzione di costo netto, ispirata alla funzione di costo dell'inflazione di Barro e Gordon (1983a, b), è la seguente:

$$C(\tau, \tau^e) = \alpha \tau^3 - \beta \tau - \gamma (\tau - \tau^e) \quad (6)$$

dove  $\alpha, \beta, \gamma > 0$  sono i parametri di reattività. I primi due termini riguardano la componente attesa delle aliquote, il terzo quella inattesa.

Il primo termine,  $\alpha \tau^3$ , rappresenta il costo politico-elettorale delle aliquote attese vigenti. Corrisponde alla derivata  $\partial C / \partial \tau^e > 0$  dell'equazione (5). L'ipotesi alla base della scelta della forma cubica è che tale costo aumenti ad un tasso crescente all'aumentare seguito li successivi incrementi dell'aliquota vigente  $\tau$ .

Il secondo termine,  $\beta \tau$ , indica i benefici politico-elettorali che le AF ottengono dalle aliquote attese vigenti. Corrisponde alla derivata  $\partial B / \partial \tau^e > 0$  dell'equazione (4). Essendo un beneficio il contrario di un costo, esso viene sottratto al costo complessivo della politica fiscale.

Il terzo termine,  $\gamma (\tau - \tau^e)$ , esprime, infine, i benefici derivanti dalle aliquote inattese. Corrisponde alla derivata  $\partial B / \partial \tau > 0$  dell'equazione (4), vale a dire, i benefici che, nel breve periodo, le AF ricavano da aliquote inattese. L'opposizione crescente nel tempo che le aliquote inattese generano nei confronti delle AF sono, invece, inglobati nel termine  $\alpha \tau^3$ . Esse contribuiscono alla crescita esponenziale dei costi delle aliquote.

Dato che i parametri  $\alpha, \beta$  e  $\gamma$  sono tutti positivi, un incremento delle aliquote attese fa aumentare  $C(\bullet)$  attraverso il primo termine, ma la fa diminuire tramite il secondo. Un incremento delle aliquote inattese, invece, fa decrescere  $C(\bullet)$  per via del terzo termine. Bisogna infine notare che i costi crescono in modo esponenziale e decrescono in modo lineare.

È ora possibile valutare i costi dei tre possibili regimi di politica fiscale.

#### 4.1 Regole

Se le AF si impegnano (o sono vincolate) a seguire un determinato insieme di regole, che rientra nell'informazione disponibile ai contribuenti razionali, l'eguaglianza tra aliquota attesa e aliquota vigente diventa un'identità. In questo regime, l'aliquota inattesa non compare nell'analisi.

Per i contribuenti ciò significa che l'unica incertezza presente nelle scelte economiche intertemporali che compiono è quella connaturata all'attività produttiva che decidono di in-

traprendere. Quando le aliquote vengono stabilite in base a una regola il rischio fiscale è azzerato. I contribuenti potranno ottimizzare lo svolgimento delle attività intraprese, nonché la scelta tra le varie attività possibili, senza doversi preoccupare del comportamento delle AF.

Le regole di politica fiscale possono essere di varia natura. Possono vincolare le AF a mantenere un prestabilito livello di pressione fiscale e di non mutarlo senza il consenso preventivo dei contribuenti, indipendentemente dalle condizioni dell'economia. Possono essere "contingenti", nel senso di legare il mutamento della pressione fiscale a fatti prestabiliti e facilmente osservabili da parte dei contribuenti. Oppure la regola può stabilire un margine di fluttuazione massimo dell'aliquota pari a  $x$ , dove  $x$  è un numero, sufficientemente piccolo, all'interno del quale le AF possono scegliere  $\tau$  discrezionalmente. In tutti i casi i contribuenti razionali possono anticipare il livello futuro della pressione fiscale a compiere scelte intertemporali ottimali. Nel caso della "regola dell' $x$  per cento", il percorso temporale descritto dalle aliquote corrisponderà a:

$$\tau_{t+1} = \tau_t \left( 1 \pm \frac{x}{100} \right) \quad (7)$$

Il confronto tra l'equazione (7) e l'equazione (3'') mostra subito che l'adozione della regola, eliminando il rischio fiscale, riduce a zero la differenza rappresentata dall'equazione (3''). L'equazione (7) può essere estesa a  $T$  periodi nel seguente modo:

$$\tau_T = \tau_0 \left( 1 \pm \frac{x}{100} \right)^T \quad (8)$$

Aspettandosi un incremento (decremento) delle aliquote pari a  $x$ , i contribuenti internalizzano la massima (minima) pressione fiscale possibile allo scopo di concentrarsi sull'incertezza inerente l'attività produttiva che hanno deciso di intraprendere. Oppure includono l'intera fascia di oscillazione delle aliquote nella stima della pressione fiscale complessiva cui saranno soggetti a seconda dell'attività produttiva che scelgono. In entrambi i casi, l'equilibrio è ottimale per i contribuenti. Esaminiamo se la stessa conclusione vale per le AF.

Per le AF il regime contraddistinto da regole significa essenzialmente che il flusso di entrate è stabile e prevedibile. Dipende dall'andamento dell'economia e non dal loro operato. Se si assume che  $\tau_i$  sia l'aliquota vigente, che la collettività consista di  $N$  contribuenti con una base imponibile pari a  $Y_i$ ,  $i=1 \dots N$ , astruendo dai costi amministrativi, le AF ottengono un gettito pari a:

$$R_t = \tau_t \sum_{i=1}^N Y_i \quad (9)$$

Le AF distribueranno  $R_t$  nei modi ottimali rispetto al raggiungimento del loro scopo. Affinchè l'applicazione delle regole si riveli un equilibrio stabile è però necessario che i guadagni che le AF possono realizzare deviando da esso siano al margine eguali ai costi imposti

la tale stessa deviazione. Ogni considerazione circa l'ottimalità per le AF dell'equilibrio contraddistinto da regole resta dunque affidata all'analisi comparata degli altri equilibri.

Il valore atteso della funzione di costo netto in presenza di regole è:

$$E[C^r(\tau, \tau - \tau^e)] = E[\alpha \tau^3 - \beta \tau - \gamma(\tau - \tau^e)] \quad (10)$$

Il termine  $\gamma(\tau - \tau^e)$  si annulla perchè, per effetto delle regole,  $\tau^e = \tau$ . L'equazione (10) si semplifica quindi in:

$$E[C^r(\tau, \tau - \tau^e)] = \alpha \tau^3 - \beta \tau \quad (10')$$

Differenziando (10') rispetto a  $\tau$  si ottiene:

$$\frac{\partial C^r}{\partial \tau} = 3\alpha \tau^2 - \beta = 0 \quad (11)$$

L'aliquota ottimale in presenza di regole,  $\tau^*$ , è uguale a:

$$\tau^* = \left( \frac{\beta}{3\alpha} \right)^{1/2} \quad (12)$$

Sostituendo (12) in (10'), otteniamo il valore minimo che la funzione di costo netto assume in presenza di regole:

$$C^{r*} = \alpha \left( \frac{\beta}{3\alpha} \right)^{3/2} - \beta \left( \frac{\beta}{3\alpha} \right)^{1/2} \quad (13)$$

che, semplificando, diventa:

$$C^{r*} = - \left( \frac{\beta}{3\alpha} \right)^{1/2} \left( \frac{2\beta}{3} \right) \quad (13')$$

Il segno negativo di  $C^{r*}$  è significativo. L'aliquota ottimale in (12) minimizza la funzione di costo netto. Il valore di  $C^{r*}$  nella (13') coincide con un minimo globale perchè i benefici sono esplicitamente sottratti dalla funzione di costo netto. Un valore di  $C^{r*}$  negativo, quindi, evidenzia che in una politica fiscale basata su una regola i benefici complessivi superano i costi complessivi.



#### 4.2 Discrezionalità

Questo regime è contraddistinto dal fatto che le AF fissano il livello ottimale delle aliquote indipendentemente dalle aspettative razionali dei contribuenti. Queste ultime, però, entrano nel computo dei costi che le AF devono fronteggiare dato il valore dell'aliquota ottimale. Le AF potranno stabilire la politica fiscale senza tenere conto delle aspettative dei contribuenti, ma devono comunque fare i conti con questi alla scadenza del tempo  $T$ .

Il valore atteso della funzione di costo netto in equilibrio contraddistinto da discrezionalità equivale a:

$$E[C^d(\tau, \tau^e)] = E[\alpha\tau^3 - \beta\tau - \gamma(\tau - \tau^e)] \quad (14)$$

Il termine  $\gamma\tau^e$  scompare dall'equazione (14) perchè le aspettative dei contribuenti sono esogene alle decisioni assunte dalle AF in discrezionalità. L'equazione (14) dunque diventa:

$$E[C^d(\tau, \tau^e)] = \alpha\tau^3 - \beta\tau - \gamma\tau \quad (14')$$

La minimizzazione dell'equazione (14') rispetto a  $\tau$  dà il seguente risultato:

$$\frac{\partial C^d}{\partial \tau} = 3\alpha\tau^2 - \beta - \gamma = 0 \quad (15)$$

L'aliquota ottimale in discrezionalità,  $\tau^{d*}$  è:

$$\tau^{d*} = \left( \frac{\beta + \gamma}{3\alpha} \right)^{1/2} \quad (16)$$

Una volta che tale aliquota viene applicata dalle AF, i contribuenti la inseriscono nel loro processo di formazione delle aspettative. Sulla base di quanto indicato nel paragrafo 2 (equazione (1')), per i successivi periodi i contribuenti si attenderanno esattamente  $\tau^{d*}$ . Questo riduce a zero l'ultimo termine della funzione di costo netto e lo fa scomparire. Sostituendo (16) in (14), i costi che le AF devono fronteggiare in un regime di discrezionalità diventano:

$$C^{d*} = \alpha \left( \frac{\beta + \gamma}{3\alpha} \right)^{3/2} - \beta \left( \frac{\beta + \gamma}{3\alpha} \right)^{1/2} \quad (17)$$

Semplificando:

$$C^{d*} = \left( \frac{\beta + \gamma}{3\alpha} \right)^{1/2} \left( \frac{\gamma - 2\beta}{3} \right) \quad (17')$$

È a questo punto possibile evidenziare alcuni risultati preliminari. Sulla base dell'analisi dei regimi contraddistinti da regole e da discrezionalità, valgono le seguenti disequaglianze:

$$\tau^{r*} < \tau^{d*} \quad (18)$$

$$C^{r*} < C^{d*} \quad (19)$$

La disequaglianza (18) compara i valori delle equazioni (12) e (16); la disequaglianza (19) quelli dei valori (13) e (17'). Sia dal punto di vista dei contribuenti, rappresentato dalle aliquote, che da quello delle AF, rappresentato dai costi netti, il modello indica una preferenza per le regole sulla discrezionalità.

Non rimane che passare all'analisi dell'equilibrio contraddistinto da barare per arrivare ad una conclusione teorica definitiva<sup>16</sup>.

### 4.3 Barare

Si supponga che la politica fiscale adotti il regime delle regole. In tale caso, le aliquote attese dai contribuenti coincidono con quelle vigenti e i contribuenti, sulla base della loro informazione circa il comportamento tenuto nel passato dalle AF, ritengono che queste ultime manterranno l'impegno di attenersi a tali regole anche nel presente. Se, al contrario, le AF decidono di rompere i patti e far uso del loro potere discrezionale nello stabilire le aliquote vigenti a  $t+1$ , le AF "barano". All'inizio di  $t+1$  i contribuenti si accorgono che  $\tau_{t+1} > \tau_t(1 \pm \pi/100)$  e loro decisioni intertemporali sono diventate subottimali. Come reazione, i contribuenti puniscono le AF, responsabili per i tassi di ritorno inferiori al previsto sulle attività da essi intraprese. Tale punizione consiste nella formazione di aspettative pari a  $\tau^d$  (discrezionalità) e in maggiore opposizione alle AF<sup>17</sup>.

Il valore atteso della funzione di costo netto nel caso in cui le AF barano è il seguente:

$$E[C^b(\tau, \tau - \tau^e)] = E[\alpha\tau^3 - \beta\tau - \gamma(\tau - \tau^e)] \quad (20)$$

L'aliquota attesa in questo caso è  $\tau^e = \tau^* = (\beta/3\alpha)^{1/2}$ . I contribuenti, infatti, si aspettano che le AF continuino a seguire la regola come in passato. L'equazione (20) pertanto diventa:

$$E[C^b(\tau, \tau - \tau^e)] = \alpha\tau^3 - (\beta + \gamma)\tau - \gamma \left( \frac{\beta}{3\alpha} \right)^{1/2} \quad (21)$$

La minimizzazione di (21) rispetto a  $\tau$  equivale a:

$$\frac{\partial C^b}{\partial \tau} = 3\alpha\tau^2 - (\beta + \gamma) = 0 \quad (22)$$

L'aliquota ottimale nell'equilibrio contraddistinto da barare,  $\tau^{b*}$ , è:

$$\tau^{b*} = \left( \frac{\beta + \gamma}{3\alpha} \right)^{1/2} \quad (23)$$

e la corrispondente funzione di costo netto diventa:

$$C^{b*} = \alpha \left( \frac{\beta + \gamma}{3\alpha} \right)^{3/2} - (\beta + \gamma) \left( \frac{\beta + \gamma}{3\alpha} \right)^{1/2} + \gamma \left( \frac{\beta}{3\alpha} \right)^{1/2} \quad (24)$$

che si semplifica in:

$$C^{b*} = - \frac{1}{3} \left( \frac{\beta + \gamma}{3\alpha} \right)^{1/2} \left( \frac{\gamma + 2\beta}{3} \right) \quad (24')$$

È interessante notare che, mentre l'aliquota ottimale è la stessa in discrezionalità ed in barare, i costi fronteggiati dalle AF assumono valori diversi. Ciò si deve all'azione delle aspettative dei contribuenti, che ne guidano le reazioni alle decisioni delle AF.

Se  $\tau^{b*}$  è l'imposta nel periodo  $t+1$ , una punizione che dura più periodi, fino alla successiva scadenza elettorale, prende la seguente forma:

$$(\tau^e)_{t+i+1} = (\tau^b)_{t+i} = (\tau^b)_{t+i} \quad i=1 \dots T \quad (25)$$

Le AF razionali, conscie delle conseguenze delle proprie decisioni, sanno che l'aliquota attesa fino alle prossime elezioni è  $\tau^{d*} = \tau^{b*} = [(\beta + \gamma)/3\alpha]^{1/2}$  e non  $\tau^{r*} = (\beta + \gamma)^{1/2}$ . Di conseguenza, l'unica alternativa che rimane loro è di conformarsi alle aspettative e di lasciare prevalere l'aliquota discrezionale<sup>18</sup>.

Confrontando i costi minimi dei tre equilibri alternativi, sulla base dell'equazione (24'), valgono le seguenti ineguaglianze<sup>19</sup>:

$$\tau^{b*} = \tau^{d*} \rightarrow \tau^{r*} < \tau^{b*} \quad (26)$$

Diversamente dalle conclusioni a cui pervengono Barro e Gordon (1983a), è l'equilibrio contraddistinto dalle regole e non da barare ad essere *first best*. Tale risultato è tanto più significativo se si pensa che in questo modello le AF sono meno direttamente sensibili alle preferenze dei contribuenti-operatori economici rispetto a quanto avviene nel modello di Barro e Gordon. Nel presente modello, infatti, le AF massimizzano una propria funzione di utilità, mentre in quello di Barro e Gordon una funzione del benessere sociale. L'equilibrio contraddistinto da discrezionalità, invece, presenta in entrambi i modelli i costi più elevati. Dal confronto tra le equazioni (24') e (17') si ottiene:

$$C^{d*} - C^{b*} = \left[ \frac{4(\gamma - \beta)}{9} \right] \left( \frac{\beta + \gamma}{3\alpha} \right)^{1/2} \geq 0 \quad \forall \beta \leq \gamma \quad (28)$$

### i. Tassi di preferenza intertemporale e sostenibilità degli equilibri

Dalla disuguaglianza (27) appare chiaro che l'adozione delle regole costituisce il regime di politica fiscale meno costoso per le AF e la discrezionalità quello più costoso. Ciononostante, l'attuale regime fiscale in Italia, come in molti altri paesi, è certamente di carattere discrezionale, mentre l'adozione di regole è un evento in qualche modo raro.

La contraddizione tra l'analisi fin qui svolta e la realtà è solo apparente. Essa scompare una volta prese in considerazione le preferenze intertemporali delle AF. La politica fiscale viene decisa generalmente da politici i quali (probabilmente) converrebbero pure in linea di principio che le regole sono il tipo di politica ottimale, perchè minimizzano l'incertezza inerente alle attività economiche. Il vincolo rispetto al quale le AF massimizzano la propria funzione obiettivo, rappresentato, principalmente, dal processo elettorale e dall'orizzonte temporale limitato che esso impone, fanno sì che le AF usino un tasso di sconto assai elevato quando confrontano i guadagni immediati e i costi futuri delle loro scelte<sup>20</sup>.

I guadagni di breve periodo, quindi, generalmente superano il valore scontato dei costi futuri. È da qui che scaturisce l'osservata preferenza delle AF per un regime discrezionale. Tale ragionamento può essere formalizzato introducendo qualche elemento di dinamica nel modello. È infatti possibile dimostrare che esiste un tasso di sconto  $r^d$  per il quale il valore presente netto dei costi in presenza di regole supera il valore presente netto dei costi in presenza di barare e discrezionalità<sup>21</sup>. In altre parole, si deve verificare la seguente disuguaglianza:

$$PV(C^{r*}) > PV(C^{b*})_{t=1} + PV(C^{d*})_{t=2...T} \quad (29)$$

dove  $PV(\bullet)$  indica il valore presente netto di  $(\bullet)$ . Sulla base di Kreps (1990), è conveniente definire il fattore di sconto  $q = 1/(1+r)$ , dove  $0 \leq r \leq 1$ . La disuguaglianza (29) può essere dunque riscritta nella forma seguente:

$$\left( \frac{1}{1-q} \right) \left[ - \left( \frac{2\beta}{3} \right) \left( \frac{\beta}{3\alpha} \right)^{1/2} \right] \geq \left[ - \frac{1}{3} \left( \frac{\beta+\gamma}{3\alpha} \right)^{1/2} \left( \frac{\gamma+2\beta}{3} \right) \right] + \left( \frac{q}{1-q} \right) \left[ \left( \frac{\beta+\gamma}{3\alpha} \right)^{1/2} \left( \frac{\gamma-2\beta}{3} \right) \right] \quad (30)$$

Semplificando si ottiene:

$$q \leq \left[ \frac{\gamma+2\beta}{2\gamma} \right] - \left[ \frac{2\beta^{3/2}}{2\gamma(\beta+\gamma)^{1/2}} \right] \quad (30')$$

Data la definizione di  $q$ , è possibile derivare il valore di  $r^d$ , il tasso di sconto per il quale il valore presente netto dei costi in presenza di regole supera il valore presente netto dei costi in presenza di barare a di discrezionalità. Esso equivale a:

$$r^d \leq \frac{2\gamma(\beta+\gamma)^{1/2}}{[(\gamma+2\beta)(\beta+\gamma)^{1/2} - 2\beta^{3/2}]} - 1 \quad (31)$$

L'adozione di un tasso di sconto prossimo a quello evidenziato in (31) conduce le AF a non considerare i costi futuri della politica fiscale. Esse terranno presente solo i benefici immediati e futuri delle loro scelte. Il ricorso ad una politica fiscale discrezionale ne è la conseguenza diretta.

Usando la stessa logica, è possibile calcolare il tasso di preferenze intertemporale per il quale le AF preferiranno le regole alla discrezionalità dal periodo 1 al periodo  $T$ . Tale condizione può essere espressa come:

$$PV(C^{r*})_{t=1...T} \leq PV(C^{d*})_{t=1...T} \quad (32)$$

La diseuguaglianza (32) può essere riscritta come:

$$\left( \frac{1}{1-q} \right) \left[ - \frac{2\beta}{3} \left( \frac{\beta}{3\alpha} \right)^{1/2} \right] \leq \left( \frac{1}{1-q} \right) \left[ \left( \frac{\beta+\gamma}{3\alpha} \right)^{1/2} \left( \frac{\gamma-2\beta}{3} \right) \right] \quad (33)$$

da cui si ottiene:

$$q \geq 1 \quad (34)$$

e, in termini di  $r$ :

$$r = 0 \quad (35)$$

giacchè  $0 \leq r \leq 1$ .

L'equilibrio contraddistinto da regole è sostenibile solo se le AF hanno preferenze intertemporali neutrali; solo se, cioè, sono indifferenti tra presente e futuro. In tale caso, il loro tasso di sconto è uguale a 0. Per ogni tasso di sconto superiore a 0, sarà necessario imporre vincoli espliciti ed esogeni sulle possibilità di scelta delle AF se si desidera che la politica fiscale segua un percorso prefissato. Una semplice "promessa" in tale senso da parte delle AF sarebbe, in tale caso, semplicemente non credibile.

## 5. Conclusioni

Le conclusioni teoriche principali a cui il modello perviene sono le seguenti. Anzitutto, una politica fiscale contraddistinta dal rispetto di regole prefissate è superiore, in termini di benessere di una collettività di agenti razionali, a una discrezionale, per quanto questa possa essere "ottimale". I minori costi complessivi prodotti dalle regole derivano soprattutto da due fattori. Il primo è la riduzione del rischio fiscale rispetto ad un contesto in cui le AF hanno pieno potere discrezionale nello stabilire la politica fiscale. Il secondo è la minore pressione fiscale a cui, *ceteris paribus*, i contribuenti sono soggetti in un regime contraddistinto da regole rispetto agli altri regimi. Le AF, pertanto, hanno convenienza a seguire delle regole prefissate se devono rispondere del loro operato ai contribuenti-elettori.

Tale convenienza scompare allorché le preferenze intertemporali delle AF sono orientate verso il presente. Allorché le AF valutano i vantaggi, anche di natura politico-elettorale, immediati della politica fiscale superiori ai suoi costi futuri, saranno incentivate ad adottare una politica fiscale discrezionale. La plausibilità che le AF siano caratterizzate da preferenze intertemporali positive spiega la prevalenza, nel mondo reale, di politiche fiscali improntate alla discrezionalità e la rarità dell'adozione di regole. Nel paragrafo 5 è stato infatti dimostrato che le regole sono un equilibrio sostenibile solo se il tasso di sconto che caratterizza le scelte delle AF è 0.

Ne deriva la conclusione che le regole di politica fiscale devono essere esogenamente imposte sulle AF, affinché il potere di scelta discrezionale di quest'ultime sia effettivamente vincolato (Brennan e Buchanan, 1981). Le AF, infatti, avrebbero sempre l'incentivo a violare un impegno preso spontaneamente ad applicare la politica fiscale precedentemente pattuita con, o rivelata a, i contribuenti.

Il modello, però, non supporta solo conclusioni di carattere teorico. Dal momento che, come si è argomentato nell'introduzione, i costi da imposizione fiscale derivano dalla maggiore incertezza in cui gli operatori economici sono costretti ad operare, dal modello possono essere ricavate almeno quattro restrizioni sottoponibili a verifica empirica.

1) Gli effetti delle componenti attesa e inattesa delle aliquote sulle variabili economiche

sono diversi. È noto che il livello e il tasso di crescita del reddito sono negativamente correlati con il livello delle aliquote marginali (Koester e Kormendi, 1989; Padovano e Galli, 1996). Il presente modello predice che, se i contribuenti sono agenti razionali, e reagiscono alle decisioni delle AF, la componente inattesa delle aliquote fiscali avrà effetti negativi sul reddito superiori a quelli delle aliquote attese.

2) L'adozione di regole che limitino il potere di scelta discrezionale delle AF avrà effetti positivi sul reddito. Tale conclusione contrasta la convinzione di molti economisti di stampo keynesiano secondo cui vincolare la politica fiscale al rispetto di una regola "ingesserebbe" l'economia e ne limiterebbe l'espansione.

3) Non sono solo i livelli delle aliquote, ma anche la loro volatilità ad avere effetti negativi sui livelli e sui tassi di crescita del reddito. A parità di livello medio della pressione fiscale, paesi contraddistinti da una minore varianza delle aliquote cresceranno più velocemente dei paesi con una varianza più elevata.

4) La volatilità della politica fiscale aumenterà in prossimità delle scadenze elettorali, in quanto le AF faranno ricorso ad aliquote inattese per finanziare spese di trasferimento a favore di gruppi "strategici" di elettori.

## Note

<sup>1</sup> La scelta di qualsiasi altra leva nelle mani delle AF, come, ad esempio, la variazione della base imponibile, non modificherebbe la struttura dell'analisi né le conclusioni cui essa perviene.

<sup>2</sup> Le continue "guerre" tra banche centrali e speculatori e i cicli politico-economici che contraddistinguono l'uso delle leve fiscali e monetaria dimostrano quanto le decisioni di politica economica siano condizionate dalle funzioni di reazione degli operatori economici.

<sup>3</sup> In questo modo viene superata la contraddizione insita nei modelli di Barro e Gordon (1983a, b) e in molti studi di *rules vs. discretion* successivi (Goodhart, 1991). In tali formulazioni le autorità monetarie, per massimizzare la funzione del benessere sociale di agenti razionali, sono costrette a coglierli di sorpresa.

<sup>4</sup> Il mantenimento della pluralità degli agenti economici non rende più necessario supporre che le preferenze delle AF coincidano con quelle dei contribuenti, come era il caso, ad esempio, dei modelli di Barro (1983) e Barro e Gordon (1983a, b). In presenza di effetti redistributivi, infatti, la massimizzazione di una funzione del benessere sociale può non corrispondere con la massimizzazione di una funzione probabilistica di essere rieletti.

<sup>5</sup> Il modello giunge alle stesse conclusioni qualitative indipendentemente dalla durata delle scelte economiche dei contribuenti, dal fatto che queste si esauriscano con la scadenza elettorale  $T$  e dal fatto che i contribuenti le compiano contemporaneamente o meno. Per semplicità dell'analisi queste considerazioni non vengono incluse nella struttura del modello.

<sup>6</sup> In questo caso il *lock-in* nel quale si trovano i contribuenti è determinato da una loro "impossibilità di agire" dovuta a contratti multiperiodali vincolanti. Nella realtà, però, il *lock-in* può essere causato anche asimmetrie informative tra le AF e i contribuenti. Normative fiscali particolarmente complesse e continuamente aggiornate possono accrescere i costi che i contribuenti devono sopportare per conoscere e prevedere anticipatamente i carichi fiscali cui saranno soggetti per ciascuna delle decisioni economiche intertemporali che assumono. Tali costi di informazione possono risultare addirittura superiori ai carichi fiscali stessi. Per i contribuenti diventa così razionale non essere perfettamente informati. Ciò apre alle AF la possibilità di cogliere di sorpresa contribuenti razionali.

<sup>7</sup> Una logica analoga è presente nei modelli della teoria economica della regolamentazione (Peltzman, 1976).

<sup>8</sup> L'obiettivo di massimizzare la probabilità di essere rielette conduce le AF a promuovere regimi di politica fiscale, regolari o discrezionali, con simili gradi di plausibilità. Una regola che faccia oscillare l'aliquota marginale all'interno di una fascia di oscillazione compresa tra lo 0 e il 100% non sarebbe distinguibile da un regime di completa discrezionalità, nè massimizzerebbe le probabilità che le AF siano rielette.

<sup>9</sup> Una prima predizione del modello è, quindi, che la volatilità delle aliquote, dovuta ad un maggiore ricorso ad aliquote inattese, aumenta con l'approssimarsi delle scadenze elettorali.

<sup>10</sup> Il fatto che i contribuenti che si oppongono alle AF estendano il periodo di punizione fino a  $T$  e non lo limitino al solo periodo successivo a quello in cui  $\tau^* > 0$ , come invece avviene nel modello di Barro e Gordon (1983b), è coerente con la teoria dell'optimal punishment (Abreu, 1988). Come dimostrato da Abreu, in un gioco a orizzonti finiti, come quello del presente modello, gli unici schemi punitivi coerenti con l'ipotesi di aspettative razionali dei giocatori sono quelli estesi fino all'esaurirsi dell'orizzonte temporale. Il diverso schema punitivo, in particolare, rende svantaggioso per le AF sorprendere continuamente i contribuenti, mantenendo  $\tau^* > \tau^c$  in ogni periodo. Come vedremo, ciò produce un rovesciamento delle conclusioni a cui Barro e Gordon (1983a, b) e, più in generale, la letteratura monetaria di rules vs. discretion (Goodhart, 1991), pervengono.

<sup>11</sup> Si potrà arrivare ad un limite in cui i costi aggiuntivi per i beneficiari netti dei trasferimenti inizialmente finanziati dal gettito generato da  $\tau^c$  superano  $\tau^c$  stesso. A tale punto le AF non riceveranno più alcun supporto politico.

<sup>12</sup> Il presente modello, di statica comparata, non consente di definire i tempi con cui danneggiati e beneficiari netti reagiscono alla decisione discrezionale delle AF. Si veda Padovano (1995) per la definizione dell'*optimal timing* di una politica discrezionale in presenza di un orizzonte temporale delimitato da scadenze elettorali.

<sup>13</sup> Siccome la funzione di costo netto ingloba anche i benefici da azioni redistributive da parte delle AF, preferendo l'aliquota minima ottimale tra quelle generate dai tre possibili regimi i contribuenti scelgono il regime di politica economica che frutta il migliore compromesso tra costi e benefici.

<sup>14</sup> Tale aspetto verrà analizzato nel paragrafo successivo.

<sup>15</sup> In certi paesi, tra cui l'Italia, la realtà sembra contraddire questa ipotesi: gli individui appaiono più sensibili a variazioni delle poste passive del bilancio che a variazioni delle poste attive. Bisogna tenere presente, però, che nel presente modello, come in quello di Becker (1983), non sono presenti nè il debito pubblico nè forme di illusione fiscale da parte dei contribuenti.

<sup>16</sup> Un aspetto teorico interessante dell'equilibrio discrezionale è che, data la razionalità dei contribuenti, esso è sostenibile per un solo periodo, non più. Questa caratteristica diventa evidente se si analizza la sostenibilità dell'equilibrio descritto da (17') in un contesto di gioco ripetuto ad orizzonti finiti. Se le AF usano il loro potere discrezionale fin dal primo periodo per finanziare trasferimenti verso determinati gruppi, i contribuenti saranno costretti a sostenere un maggior carico fiscale, ma successivamente si orienteranno verso attività non soggette ad imposizione. Di conseguenza, la base imponibile sulla quale le AF fanno affidamento si eroderà progressivamente; minori risorse saranno disponibili per spese di trasferimento. Al limite, i beneficiari dei trasferimenti dovranno pagarseli completamente e le AF non riceveranno più alcun supporto per la loro politica discrezionale. Se la base imponibile continua ad assottigliarsi nel periodo  $i$ ,  $1 < i < T$ , le AF anticiperanno che nel periodo  $j$ ,  $j < T$ , non avranno più supporto elettorale. Di conseguenza, non avranno motivo di continuare ad usare il loro potere discrezionale nel periodo  $j$ ,  $i < j < T$ . Per induzione regressiva (*backward induction*) le AF decideranno di non usare la discrezionalità nel primo periodo. Per questo motivo il ricorso alla discrezionalità è ammissibile solo quando le AF non hanno l'opzione di applicare regimi alternativi e meno costosi.

<sup>17</sup> Solo con l'elezione di nuove AF i contribuenti riacquistano la fiducia che l'impegno di seguire le regole sia credibile.

<sup>18</sup> Questa conclusione differisce da quella raggiunta nella sezione 3.4.2. La differenza deriva dal fatto che il ragionamento della sezione 3.4.2 si riferisce al caso dove si ha discrezionalità dal periodo 1 al periodo  $T$ . Nel caso illustrato sopra, invece, abbiamo regole precedentemente al periodo 1, barare nel periodo 1, e discrezionalità dal periodo 2 in poi. Il discorso non muta se le AF barassero anche nel periodo  $i$ ,  $1 < i < T-1$ .

<sup>19</sup> Le seguenti parti della disuguaglianza (27) sono evidenti:

$$C^{**} < C^{d*} \text{ e } C^{**} < C^{b*}.$$



Il confronto tra  $C^{b*}$  e  $C^{d*}$  deve essere approfondito. Si tenga presente che:

$$C^{b*} = - (1/3)[(\beta+\gamma)/3\alpha]^{1/2}[(\gamma+2\beta)/3];$$

$$C^{d*} = [(\beta+\gamma)/3\alpha]^{1/2}[(\gamma-2\beta)/3].$$

Caso 1: Se  $\gamma \geq \beta/2$ ,  $C^{d*} \geq 0 \rightarrow C^{d*} > C^{b*}$

Caso 2: Se  $\gamma \leq \beta/2$ , il valore  $(\gamma-2\beta) \leq 0$  e  $C^{d*} \leq 0$ . Ciononostante, la disuguaglianza tra le due funzioni di costo netto viene mantenuta:  $C^{b*}$  e  $C^{d*}$  sono entrambi negativi, ma il primo ha un valore assoluto superiore al secondo. Di conseguenza,  $C^{b*} < C^{d*}$ .

<sup>20</sup> Il riferimento esclusivo al processo elettorale è un'evidente semplificazione. Esistono, infatti, molti altri fattori e meccanismi istituzionali che limitano l'orizzonte temporale dei politici responsabili della politica fiscale e che contribuiscono alla loro sopravvalutazione dei benefici presenti sui costi futuri. Gli appuntamenti elettorali sembrano, però, essere il vincolo principale.

<sup>21</sup> Come è stato spiegato nella sezione 3.4.3, le AF seguono le regole nel periodo  $t = 0$ , barano a  $t = 1$  e, per effetto delle aspettative dei contribuenti, lasciano prevalere il regime discrezionale dal periodo  $t = 2$  fino alle successive elezioni.

## Bibliografia

- Abreu, Dilip, *On the Theory of Infinitely Repeated Games with Discounting*, "Econometrica", 1988, 56, pp. 383-396;
- Alesina, Alberto, *Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game*, "Quarterly Journal of Economics", 1987, 102, pp. 651-658;
- Alesina, Alberto e Tabellini, Guido, *Rules and Discretion with Non-Coordinated Monetary and Fiscal Policies*, "Economic Inquiry", 1987, 25, pp. 619-630;
- Barro, Robert J. (Ed.), *Modern Business Cycle Theory*, Cambridge, Harvard University Press, 1989;
- Barro, Robert J., "The Neoclassical Approach to Fiscal Policy", in Barro, Robert J. (Ed.), op. cit., 1989;
- Barro, Robert J., *Recent Developments in the Theory of Rules versus Discretion*, "Economic Journal", 1986 (suppl.), 95, pp. 23-37;
- Barro, Robert J., *Inflationary Finance under Discretion and Rules*, "Canadian Journal of Economics", 1983, 16, pp. 1-16;
- Barro, Robert J. e Gordon, David B., *Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy*, "Journal of Monetary Economics", 1983a, 25, pp. 101-121;
- Barro, Robert J. e Gordon, David B., *A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model*, "Journal of Political Economy", 1983b, 91, pp. 589-610;
- Becker, Gary S., *A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence*, "Quarterly Journal of Economics", 1983, pp. 371-400;
- Brennan, Geoffrey e Buchanan, James M., *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980;
- Chari, V. V. Christiano, Lawrence J. e Kehoe, Patrick J., *Optimal Fiscal Policy in a Business Cycle Model*, "Journal of Political Economy", 1994, 102, pp. 617-652;

- Crain, W. Mark e Miller, James C. III, *Budget Process and Spending Growth*, "William and Mary Law Review", 1990, 31, pp. 1021-1046;
- Crain, W. Mark e Tollison, Robert D., *Time Inconsistency and Fiscal Policy: Empirical Studies of U.S. States, 1969-1989*, "Journal of Public Economics", 1993, 51, pp. 153-159;
- Cukierman, Alex e Meltzer, Allan H., *A Theory of Ambiguity, Credibility and Inflation under Discretion and Asymmetric Information*, "Econometrica", 1986, 54, pp. 1099-1128;
- Cukierman, Alex e Meltzer, Allan H., *A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of Democratic Government, and the Benefits of a Constitution*, "Economic Inquiry", 1987, 24, pp. 367-388;
- Denardo, E., *Contraction Mappings in the Theory Underlying Dynamic Programming*, "SIAM Review", 1967, 9, pp. 165-177;
- Friedman, Milton, *A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stabilization*, "American Economic Review", 1948, 38, pp. 245-264;
- Friedman, Milton, *A Program for Monetary Stability*, New York, Fordham University Press, 1960;
- Goodhart, Charles A. E., *Money, Inflation and Uncertainty*, Cambridge, MIT Press, 1991;
- Hoover, Kevin D., *The New Classical Macroeconomics*, Oxford, Basil Blackwell, 1988;
- Kochin, Alexander L., *Are Future Taxes Anticipated by Consumers?*, "Journal of Money, Credit and Banking", 1974, 6, pp. 363-380;
- Koester, Brian R. e Kormendi, Robert C., *Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth: Cross Country Evidence on Some Supply Side Hypotheses*, "Economic Inquiry", 1989, 27, pp. 367-387;
- Kydland, Finn E. e Prescott, Edward C., *Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*, "Journal of Political Economy", 1977, 85, pp. 473-491;
- Kreps, David M., *A Course in Microeconomic Theory*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1990;
- Lucas, Robert E. Jr., *Supply-Side Economics: An Analytical Review*, "Oxford Economic Papers", 1990, 42, pp. 293-316;
- Padovano, Fabio, *An Economic Theory of Political Collusion and Government Growth*, Ph.D. Dissertation, George Mason University, 1995;
- Padovano, Fabio e Galli, Emma, *Aliquote fiscali e crescita economica: Un'analisi Cross Section e Time Series*, "Rivista Italiana di Diritto Finanziario e di Scienza delle Finanze", 1996, 55, pp. 178-215;
- Peltzman, Sam, *Toward a More General Theory of Regulation?*, "Journal of Law and Economics", 1976, pp. 211-240;
- Rogoff, Kenneth, "Reputation, Coordination and Monetary Policy", in Barro, Robert J. (Ed.), op. cit., 1989;
- Strotz, Robert H., *Myopia and Inconsistency in Dynamic Utility Maximization*, "Review of Economic Studies", 1955, 23, pp. 165-180;
- Tabellini, Guido e Alesina, Alberto, *Voting on the Budget Deficit*, "American Economic Review", 1990, 80, pp. 37-49;
- Zhu, Xiadong, *Optimal Fiscal Policy in a Stochastic Growth Model*, "Journal of Economic Theory", 1992, 58, pp. 250-289.

# La costituzione tributaria e l'asimmetria fra potere del governo nell'aumento delle entrate e nella riduzione delle spese

FRANCESCO FORTE\*

## 1. Il principio del dominio delle regole

1.1 Il principio del dominio delle regole in materia tributaria è stabilito nella costituzione italiana nell'art. 23, secondo cui nessuna prestazione patrimoniale (o personale) può essere imposta se non in base alla legge. Il richiedere che i tributi e le altre prestazioni obbligatorie siano imposte solo mediante una legge, implica, naturalmente, che lo possa fare, con atti discrezionali, il potere esecutivo. Va notato che questa norma è inserita, assieme all'art. 53 riguardante la capacità contributiva, fra le norme costituzionali della I parte della Costituzione, considerate "fondamentali" e non suscettibili di modifica.

Poiché il Parlamento rappresenta i cittadini, si può supporre che mediante questa norma essi siano tutelati da una pressione fiscale eccessiva, sperequata, non finalizzata a spese pubbliche a loro utili. È noto, peraltro, che in regime di suffragio universale, ciò può dar luogo ad imposizioni fiscali redistributive non solo a carico della minoranza abbiente<sup>1</sup>, ma anche quando la minoranza sia meno abbiente della maggioranza. Ciò accade spesso quando le classi medie siano determinanti per le elezioni (Forte, 1993a, cap.VIII, §15 e ss.). A turno, ciascuna coalizione può diventare maggioranza con l'aiuto di coloro che sono, in tal caso, in minoranza "camaleontica" disponibile. Inoltre -e soprattutto- in un sistema di democrazia tendenzialmente collusiva il Parlamento può votare leggi fiscali che non sono gradite alla maggioranza dei cittadini, ma soddisfano gruppi di interesse elettoralmente minoritari, ma estremamente influenti, che determinano le scelte dei partiti (Forte, 1985 in Forte e Peacock, 1985). Con l'entrata in vigore della TCM e della PCM si crea una asimmetria pericolosa tra potere di emanare norme tributarie e potere di spesa, perché ciò che importa, per le regole di Maastricht, sono il rapporto fra deficit e PIL e debito e PIL e non la pressione tributaria o la dimensione della spesa pubblica. Ora, in presenza di spese pubbliche che, nel breve e breve-medio termine sono rigide, la spinta a ricorrere a nuove entrate, che operano subito, che già vi è in sede politica, può ricevere un rafforzamento in sede di costituzione fiscale, salvo qualora si adottino al riguardo, remore all'uso dei decreti legge.

1.2 Se il principio della "riserva di legge" ha perso il suo valore storico fondamentale, ha comunque egualmente moltissima importanza, sotto il profilo del principio del "governo delle regole" in contrapposto al "governo dell'autorità". Il vincolo delle prestazioni

\*Università degli Studi "La Sapienza" di Roma.

obbligatorie a una legge, infatti, comporta – se certe condizioni vengono rispettate – che queste siano generali e prevedibili, in quanto le leggi sono comandi astratti che si rivolgono in modo eguale a tutti e le scelte legislative sono di dominio pubblico, essendo svolte dal Parlamento e, data la loro procedura, non avvengono istantaneamente ma nel giro di qualche mese. Inoltre, proprio perché il processo legislativo è complesso, il fatto che i tributi e contributi obbligatori siano stabiliti con le leggi, comporta che essi abbiano una certa stabilità e non varino di continuo, accrescendo i costi del contribuente, che deve adattarvisi. Infine, poiché la legge vincola non solo i contribuenti ma anche i funzionari e i magistrati che debbono applicarla, si suppone che ciò dia chiarezza e certezza al prelievo, perequato o sperequato che sia, essendo tassativamente stabilito con i suoi obblighi patrimoniali e procedurali e con le sue sanzioni. Dunque, se esiste “il dominio delle regole”, il prelievo fiscale dovrebbe essere, oltreché “democratico”

I) prevedibile,

II) stabile,

III) tendenzialmente non discriminatorio o poco discriminatorio,

IV) chiaro,

V) certo.

A parità di somme richieste, assai meno costoso che se fosse imprevedibile, instabile, discriminatorio, oscuro, incerto.

1.3 Sofferamoci ora, su questo tema: quali riduzioni di costi vi sono ad attendere ad un prelievo che abbia i requisiti I - V?

Il punto di partenza del ragionamento è costituito dai costi che ogni decisione comporta, che si possono scomporre in due componenti: costi del decidere ovvero, in senso ampio, costi delle transazioni (T), i costi di investimento specifici, non integralmente recuperabili che risultano dalla specifica decisione considerata (IS). Questi consistono in parte nell'immobilizzo di capitali connesso all'investimento ed, in parte, nelle rinunce alle opportunità che, facendo quelle scelte, anziché altre, si sono scartate (vedi Buchanan, 1993, Eusepi, 1993, Forte, 1993b). I primi, ovviamente, riguardano ogni decisione di tutti i possibili contribuenti, mentre i secondi riguardano solo le decisioni che hanno a che fare con l'offerta di fattori produttivi, che comportano un investimento (capitale fisso o anche capitale umano per lavoro dipendente o autonomo o di impresa) e le decisioni “private” che comportano l'immobilizzo di potere di acquisto in beni immobili e mobili durevoli, in investimenti finanziari, in relazioni personali (come quelle che, a prescindere dal costo della residenza, si acquisiscono abitando e facendo i propri acquisti in un certo luogo).

I costi del primo tipo, cioè T sono, generalmente, meno importanti di quelli IS: tuttavia, in relazione a prelievi fiscali complicati, che interferiscono nelle scelte delle imprese, possono assumere notevole rilevanza.

Rispetto al criterio II, i costi IS dovuti ad una fiscalità mutevole sono molto seri: quando si decide di “investire” in qualcosa che comporta costi non recuperabili, occorrerebbe conoscere il prelievo fiscale su di ciò. Anche per quel che concerne T, la violazione di II genera un costo specifico che, peraltro, tende a ridursi con il tempo, man mano che s'accresce l'apprendimento del funzionamento del tributo. Per le variazioni di tributi successivi alle decisioni, quando si rispetta il criterio I, vi sono costi IS inferiori rispetto alla ipotesi

opposta, poiché il contribuente ha del tempo per modificare le proprie condotte e quindi per cogliere – sia pure in tempi ristretti – opportunità, cui aveva rinunciato, perdendo parte dei costi sommersi, relativi ai capitali specifici, impiegati in virtù delle precedenti decisioni. I costi T, invece, presumibilmente, saranno molto simili che nella ipotesi di violazione del criterio I, in quanto in ogni caso si tratta di modificare le scelte, alla luce dei nuovi fattori fiscali.

La frequenza di situazioni di violazione dei criteri I e II genera, accanto ai costi T+IS che abbiamo visto, costi aggiuntivi riguardanti il “rischio fiscale” (RF) che consisteranno sia in compensi per rischio nell’impiego di capitali, sia in distorsioni nelle scelte, rivolte a ridurre tale rischio, come la rinuncia ad investimenti di lungo termine molto impegnativi, un maggiore decentramento produttivo ed una minore dimensione dell’impresa per ridurre il pericolo di perdita dei “costi sommersi”, una minore specializzazione per accrescere la flessibilità delle opzioni. Queste situazioni sono frequenti nell’economia italiana. Varrebbe la pena riflettere sulla influenza che su di esse esercitano le imposte italiane che presentano, spesso, caratteristiche di imprevedibilità, instabilità, discriminatorietà, oscurità, in particolare dall’epoca della “riforma tributaria” degli anni ‘70 in poi.

Quanto alle situazioni di violazione del criterio V, esse, in generale, a parità di oneri fiscali, così come valutati *ex post* accrescono l’onerosità dei tributi per costi IS e frenano gli investimenti che presentano rischi connessi all’incertezza fiscale. Ciò in particolare accade quando, data la discrezionalità applicativa, vi è anche il timore di commettere infrazioni, subendo le connesse penalità. Infine, le situazioni di violazione del criterio IV comportano aumenti nei costi T del contribuente: per il ricorso maggiore ad esperti fiscali e la necessità di adire a controversie, che con una fiscalità chiara, si sarebbero potute evitare. Va notato che i costi T di violazioni ripetute dei criteri II, IV e V tendono a sommarsi, poiché il susseguirsi di mutamenti nelle regole, ne accresce la difficoltà di interpretazione mentre riduce il riferimento alla prassi consolidata.

## **2. Le erosioni del principio del dominio delle regole**

2.1 Il “dominio delle regole”, che sarebbe potuto derivare da una severa applicazione del principio dell’art. 23 della Costituzione, ha subito, sin dagli inizi, consistenti erosioni. Innanzitutto, la dizione di questo articolo ha una certa latitudine, che si presta a far sì che una parte dei prelievi obbligatori possa essere fissata non dalla legge, ma da atti del potere amministrativo. Infatti, l’art. 23 non dice “dalla legge” bensì “in base alla legge”. L’interpretazione di questa dizione è stata nel senso di permettere che le aliquote di certi tributi non fossero disposte dalla legge, che poteva limitarsi ad indicare il metodo con cui l’autorità amministrativa poteva calcolarle<sup>2</sup>. Un altro principio che è stato accolto, è il riferimento alla copertura del costo, per quel che riguarda i contributi che servono a coprire il costo di servizi pubblici<sup>3</sup>. Poiché tale costo effettivo può variare, anche l’aliquota basata sulla copertura del costo, senza altra indicazione, rimane un *quid* pericolosamente indeterminato, data la insindacabilità delle cifre di costo, che l’ente autorizzato al prelievo pone nel suo bilancio. Un altro elemento di discrezionalità, dovuto allo schematico riferimento al costo, ammesso dalla interpretazione corrente della regola dell’art. 23 deriva dal fatto

che si tratta di un criterio macroeconomico di "rigore" nel bilancio, non di una nozione microeconomica relativa al tributo come "prezzo fiscale" dei servizi pubblici. Così la quota del costo globale attribuita al singolo gruppo di utenti non ha necessariamente riferimento all'utilizzo del servizio da parte di tale gruppo. Il riparto fra i singoli gruppi di utenti, spesso viene lasciato alla discrezionalità amministrativa<sup>4</sup>.

2.2 Una "erosione" molto grave del principio del "governo della legge" in materia fiscale, è derivata dalla interpretazione, fatta proprio dalla Corte Costituzionale, per cui la legge, che istituisce il prelievo non ha bisogno di essere anteriore al manifestarsi dell'imponibile, su cui il prelievo viene compiuto. Per la Corte Costituzionale basta cioè che la capacità contributiva sia "attuale". Il tributo, quindi, può anche essere retroattivo, sebbene non così tanto da portare a presumere che la capacità contributiva, cui esso si riferisce, si sia estinta. La nozione di prevedibilità del prelievo fiscale, insomma, è stata esplicitamente espunta dal contenuto del principio costituzionale dell'art. 23. Ciò probabilmente senza nemmeno rendersi conto della sua rilevanza, focalizzati come si era, nella dottrina e nella interpretazione della Corte Costituzionale sul punto di vista oggettivo, anziché soggettivo, della capacità contributiva. Ciò per un insufficiente collegamento intellettuale fra regole della costituzione fiscale e regole proprie di una economia di mercato ben funzionante.

L'irretroattività della legge è considerata rilevante dalla Suprema Corte solo nell'ambito penale, in cui l'art. 25 della Costituzione lo ha esplicitamente enunciato, stabilendo che "nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso"<sup>5</sup>. La Corte Costituzionale sembra ignorare la rilevanza, per la irretroattività delle norme fiscali, degli artt. 41 e 42, che riconoscono l'iniziativa economica privata e la proprietà privata.

La conseguenza di questo modo di vedere è che diventa possibile modificare le aliquote, la definizione degli imponibili, il regime dei costi e quello delle detrazioni, i parametri e le tecniche di accertamento dei tributi diretti anche quando l'esercizio finanziario si sia oramai virtualmente concluso, purché la norma intervenga prima del momento stabilito per la dichiarazione dei redditi e per il connesso pagamento del tributo. Una interpretazione più esigente si accontenta del fatto che le norme, che apportano tali modificazioni, siano varate entro il 30 dicembre dell'anno che si sta per concludere, cosicché si possa dire che esse sono state stabilite durante l'esercizio in cui la capacità contributiva in questione viene a manifestarsi. Non importa se in gran parte essa è già maturata nei 360 giorni precedenti sotto regole preesistenti.

Naturalmente esistono importanti giustificazioni di politica fiscale per tale interpretazione. Se le modifiche di prelievi occorrono per ottenere un miglioramento dei saldi del bilancio di previsione, che viene discusso a fine anno, può apparire logico ai fini di un incasso rapido, che si effettuino le variazioni delle imposte dirette, a valere sul periodo di imposta corrente, anche se oramai gran parte dell'anno per il quale il tributo sarà dovuto nell'anno a venire è ormai trascorso. Se si volessero applicare le decisioni di aumento della fiscalità diretta, prese nella legge di bilancio, unicamente al futuro, il prelievo potrebbe risultare differito di un anno. Si può peraltro a ciò replicare che si può stabilire, in sede di dichiarazione dei redditi presentata nella prima parte dell'anno immediatamente seguente a quello in cui si è votato l'aumento fiscale in questione un acconto sul dovuto

nell'esercizio corrente<sup>6</sup>. Si può controreplicare che se l'acconto è commisurato all'imponibile dell'anno precedente, le innovazioni fiscali stabilite dalla legge di bilancio relative non alle aliquote ma agli imponibili, non avrebbero alcun effetto immediato. Ma si può rispondere che l'acconto potrebbe anche essere stabilito, con riferimento agli imponibili come corretti secondo la nuova legislazione. Quindi non vi è un motivo stringente di politica fiscale, per ricorrere all'espedito appena indicato.

2.3 Il problema che abbiamo appena visto, è diventato importante in relazione ad un'altra fonte di erosione della portata dell'art. 23 della Costituzione, che riguarda in primo luogo il criterio II.

La Carta Costituzionale, all'art. 81, vieta di stabilire, con la legge di approvazione del bilancio, "nuovi tributi e nuove spese". Ciò, ovviamente, comportava – nelle intenzioni dei costituenti – che non fossero possibili manovre tributarie di fine anno, adottate in sede di discussione del bilancio quindi dava una certa stabilità alla materia fiscale<sup>7</sup>.

Il principio per cui, con la legge di bilancio, non si potevano attuare né nuovi tributi né variazioni di aliquote e di imponibili di precedenti tributi trovava una consolidata base, nella natura del bilancio, di legge solo formale (in quanto rivolta al governo e non ai cittadini) e nella preoccupazione che il bilancio non servisse né al governo, né al Parlamento per dilatare l'area di finanza pubblica rispetto all'economia privata anche con disavanzi<sup>8</sup>.

Stabilendo tale divieto, si veniva anche a dare uno status costituzionale, sia pure parziale, ai due principi della prevedibilità e della stabilità dei tributi, in quanto non è possibile profittare dell'annualità del bilancio per attuarne variazioni.

2.4 Paradossalmente, questo che è un pregio implicito, dell'art. 81, terzo comma, è stato considerato sul finire degli anni '70, un suo difetto, bisognoso di correzione. Ciò accadde con una legge del 1978 adducendo le necessità "della politica fiscale": non tanto intesa come manovra di carattere congiunturale (che ovviamente ha luogo quando la congiuntura lo richieda) quanto come manovra di programmazione annuale, mediante il bilancio pubblico. La programmazione economica concepita come assieme di direttive poliennali riguardanti le spese pubbliche e le entrate pubbliche quali regolatrici del mercato veniva condotta sul terreno della manovra annuale del bilancio, reputandosi che, in questo modo, essa potesse uscire dal "libro dei sogni". Per dare più forza a tale manovra, il bilancio preventivo annuale venne inserito con legge n. 362 del 1988 in un bilancio programmatico triennale "scorrevole" (Vegas, 1995). Gli aspetti congiunturali e strutturali si mescolavano assieme nello sforzo di promuovere il risanamento dei conti pubblici. I principi della prevedibilità e della stabilità dei tributi venivano sacrificati a quello della programmazione annuale e triennale, come attività di risanamento, che peraltro, non riuscì ad avere carattere strutturale (Sartor (a cura di), 1997).

L'art. 81, terzo comma, appariva "antiquato" rispetto a tale indirizzo. Per superarlo, però, non si volle modificare la Costituzione. Si preferì adottare un *escamotage*, che svuotava dalla sua rilevanza di barriera alle misure fiscali esistenti la natura formale della legge di bilancio, con una "rivoluzione silenziosa". Con l'accennata normativa della L. 468/1978 venne, invero, istituita la legge annuale finanziaria, da approvare appena prima della legge di bilancio. La "finanziaria" ha la natura di vera e propria legge rivolta ai

cittadini, quindi idonea ad introdurre modifiche nei tributi esistenti od addirittura nuovi tributi ed a effettuare le più complesse riforme della legislazione sulla spesa pubblica. A tal fine ad essa si aggiungono leggi di accompagnamento. L'iniziativa è del governo. Ma il parlamento, trattandosi di leggi sostanziali, vi aveva e tuttora vi ha proprio un gioco ammissimo, a differenza di ciò che tradizionalmente vale per le leggi di bilancio ove solo una parte dei capitoli (ora raggruppati, ai fini della emendabilità, in "unità previsionali di base") è emendabile<sup>9</sup> in quanto non vincolata dalla legislazione in essere (sulla scarsa rilevanza della emendabilità del bilancio, cfr. C. Forte, più avanti). Spesso le norme in questione sono norme di legge delega di ampio dettato, il cui contenuto viene poi precisato dal Ministero delle Finanze nelle sue interna corporis senza che il parlamento possa intervenire sistematicamente.

Il criterio II viene in questo modo, sistematicamente violato. Ogni anno, almeno una volta all'anno, infatti, con questa procedura si può mettere mano alla materia tributaria, con mutamenti continui. E questo è quanto sin qui è accaduto, in deroga al principio classico per cui il bilancio non può contenere leggi tributarie ma solo recepire quelle esistenti, al più con variazioni di aliquota, che già lo Statuto Albertino stabiliva (Bartole et al., 1979).

D'altra parte, viene violato, più che non si creda, anche il criterio I. Infatti, occorre notare che la legge finanziaria, a differenza delle normali leggi in materia fiscale, viene attuata in tempi brevi, in quanto vincolata dal calendario della legge di bilancio, che va approvata entro l'anno; e generalmente viene discussa nell'ultimo quadrimestre dell'anno, quando si è in grado di fare previsioni sufficientemente attendibili sull'andamento economico e finanziario dell'esercizio successivo. Questi "tempi brevi" riducono il periodo entro cui il contribuente può adattare le sue attività alle future innovazioni fiscali.

In ogni caso, il contribuente non può più avere la certezza che una data regola fiscale sia destinata a durare, in quanto sa che vi è, almeno una volta all'anno, una occasione in cui tutto il sistema fiscale può essere rimesso in discussione. Dunque, si accrescono i costi RF dell'operare nell'economia in considerazione.

2.5 La ristrettezza del periodo, in cui si debbono prendere le decisioni della legge finanziaria ed il sommarsi, in essa, di una molteplicità di scelte complicate, riguardanti le entrate e le spese, d'altro canto riduce lo spazio del parlamento e del governo per la riflessione sulle decisioni in questione. Lo stesso sistema bicamerale risulta, in pratica, per questa legge, in gran parte, svuotato, perché il suo esame, da parte del primo ramo del parlamento che la ha deliberata, porta via un lasso di tempo così vasto, relativamente a quello complessivo disponibile, che l'altra Camera non può che limitarsi a qualche ritocco. Dunque viene meno quel pregio del "dominio delle regole", in materia tributaria proprio – secondo Einaudi – del sistema bicamerale, consentito dalla lentezza con cui esse si possono modificare. E viene meno anche la accuratezza della riflessione parlamentare riguardante tali regole. Ciò lede il requisito IV e spesso, quello V, perché la fretteolosità spesso genera ambiguità dei testi.

Come si notava, date le sue finalità, nella legge finanziaria la materia tributaria viene affrontata con ampiezza di prospettive: non solo, dunque, mediante semplici ritocchi di aliquote e detrazioni, ferma restando la struttura dei tributi, come può essere logico, se si vuole che il bilancio abbia anche scopi di politica fiscale congiunturale, ma mediante



modifiche strutturali. La legislazione tributaria, in questo modo, tende a svilupparsi non già all'interno del *sistema* delle regole, riguardanti i vari tributi, bensì con una normazione "orizzontale" che riguarda le più varie materie tributarie ed è unita assieme dalla logica sistematica della "manovra di finanza pubblica annuale e poliennale".

Il criterio IV viene ampiamente violato, perché gli articoli e le parti degli articoli votati nella legge finanziaria, che riguardano la materia tributaria, debbono essere ritrasferiti, con un lavoro di interpretazione complicato, nel corpo delle leggi specifiche, relative ad ogni singolo tributo. Chi ha bisogno di consultare le regole che riguardano un dato tributo, posto che non voglia ricorrere ad una compilazione privata, non potrà avvalersi del semplice sistema di consultare il titolo delle varie leggi via via uscite: dovrà andarsi a cercare, in ogni legge finanziaria annuale, le eventuali variazioni, che riguardano quel tributo. Questo metodo per produrre le regole fiscali non comporta solo una vistosa deroga al criterio della chiarezza. Implica anche deroghe rilevanti a quello della certezza. Infatti il trasferimento delle norme tributarie e contributive dalla legge finanziaria annuale o sue leggi d'accompagnamento, al testo del tributo di competenza di cui dovrebbe far parte, non è sempre esente da dubbi, proprio per il modo come il governo ed il Parlamento hanno legiferato: il sistema di regole che essi hanno presente non è, infatti, quello del singolo tributo le cui regole vengono modificate, ma quello della manovra annuale e triennale di finanza pubblica.

### 3. *L'abuso dei decreti legge e delle leggi delega*

3.1 Un'altra fonte di erosione del "dominio delle regole" in materia fiscale, è costituito dalla possibilità, per il governo, di ricorrere ai decreti legge. A differenza che per quel che concerne la "legge finanziaria", l'ampio ricorso a questa possibilità ha potuto giovare di una esplicita facoltà prevista nella Carta Costituzionale. Essa dovrebbe essere eccezionale. Tuttavia, la sua estesa esplicazione è stata favorita dalla prassi interpretativa; e, indirettamente, dagli ostacoli posti alla produzione di leggi ordinarie dalla macchinosa dei regolamenti parlamentari.

L'art. 77 della Costituzione, invero, dispone che in casi di *necessità* ed *urgenza* il Governo può adottare, sotto sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza immediata di legge. Tali decreti legge vanno convertiti in legge, mediante approvazione da parte delle due Camere, entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Ovviamente, è possibile che, in tutto od in parte, essi non siano approvati nei termini prescritti. In tale ipotesi, le Camere possono "regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti". Va anche aggiunto che, in ogni caso, poiché i decreti legge hanno, sino al momento in cui decadono, l'efficacia di una legge ordinaria, in materia fiscale essi posseggono per tutto il tempo della loro vigenza, le prerogative previste dall'art. 23 della Carta Costituzionale. Questo provoca conseguenze di incertezza sugli obblighi tributari, in quanto i decreti possono essere poi modificati e reiterati con tali modifiche o decadere.

Nessuna norma impedisce di adottare, in materia fiscale, i decreti legge. Anzi, secondo un'opinione diffusa, la materia fiscale vi si presta in modo particolare. Tipicamente, essi si ritengono appropriati per quei tributi, la cui previsione genera effetti di annuncio che si

reputano dannosi perché fonte di speculazione e elusione: come le norme che riguardano i contratti di Borsa, la tassazione delle plusvalenze dei titoli azionari, il regime fiscale dei titoli pubblici e delle obbligazioni quotate, le imposte indirette sui consumi, le tassazioni patrimoniali straordinarie e le manovre fiscali congiunturali. In alcuni di questi casi, tale preoccupazione ha una giustificazione. In altre risulta paradossale: perché viola i criteri I e II, che sono insiti nella "riserva di legge" retamente intesa.

L'interprete della norma dell'art. 23 non ha minimamente considerato che la riduzione del criterio II può generare notevoli costi, degni di essere considerati in relazione ai principi degli artt. 41, 42 e 47 della Costituzione<sup>10</sup>. Del resto, la nozione di "necessità" che la Costituzione richiede, assieme all'urgenza, quale condizione indispensabile per l'ammisibilità dei decreti legge, andrebbe meglio valutata. Necessità per il fisco? O necessità per l'economia pubblica nel complesso? O "necessità" per una finanza pubblica ispirata al modello cooperativo di sussidiarietà all'economia privata, quindi che tiene conto delle buone ragioni del contribuente e del sistema di mercato? Si può ritenere "urgente" un prelievo che serva per combattere pressioni inflazionistiche pericolose o disavanzi che violino le regole della Costituzione fiscale di Maastricht e il patto di stabilità successivo. Ma perché non porre mano con altrettanta sollecitudine alla riduzione della spesa? Nessuna norma di attuazione costituzionale circoscrive l'urgenza in materia tributaria e contributiva. È una lacuna che meriterebbe d'essere colmata.

Una tassazione a "sorpresa" di cespiti patrimoniali, come i titoli od i depositi bancari può dare al fisco un maggior introito che una tassazione preannunciata: perché i contribuenti, in situazioni di prevedibilità, effettueranno disinvestimenti per ridurre IS, che non sono possibili quando il tributo viene introdotto improvvisamente per decreto. Ma quel maggior gettito si accompagna a un aumento futuro del costo IS per i contribuenti tassati; e -soprattutto- a un aumento di RF per l'investimento in Italia, in quegli impieghi. D'altra parte, è vero che l'adottare la tecnica del decreto legge per "colpire di sorpresa" i detentori di liquidità, di titoli, di società ecc. può soddisfare il principio del massimo gettito, ma non appare conforme ad un assetto che voglia minimizzare le perdite di benessere dei contribuenti, in relazione all'ammontare di tributo dato.

3.2 Per le variazioni di aliquote di imposte indirette, il decreto legge viene considerato comunemente una soluzione "necessaria", in rapporto alla possibilità che, preannunciando il loro aumento, si abbia una rarefazione della giacenza dei beni, che saranno sottoposti all'inasprimento. Si argomenta che, qualora si intenda attuare una diminuzione di aliquota, il preavviso potrà indurre ad una stagnazione negli acquisti. Occorre però, anche qui, considerare - accanto agli effetti che possono apparire desiderabili - quelli che aumentano IS e RF, per il contribuente.

Se la variazione di aliquota è preannunciata, i consumatori potranno meglio adattare le proprie politiche di spesa alla nuova situazione, che ha provocato per loro sia variazioni di prezzi relativi che variazioni complessive di potere di acquisto<sup>11</sup>.

Se, dunque, la natura dei beni colpiti e le variazioni di aliquote, nel caso di rialzi, non sono tali da comportare corse all'accaparramento sconvolgenti (o, all'opposto nel caso di ribassi, a dilazioni di acquisti), anche per le imposte indirette la formula del decreto legge non dovrebbe apparire strettamente "necessaria". E se il parlamento andasse a rilento

nell'approvare un disegno di legge del governo, che ha tempi stretti, esso potrebbe sempre minacciare di convertirlo in decreto legge, perché oramai divenuto urgente.

Per il rientro da disavanzi eccessivi invero, la tempestività degli interventi può avere notevole importanza. Tuttavia solo in casi estremi appare "necessario" agire con la immediatezza di un decreto legge, anziché con disegni di legge, per i quali il Governo – del resto – potrebbe chiedere al Parlamento un procedimento abbreviato in relazione -appunto- all'urgenza dell'azione congiunturale<sup>12</sup>. E ciò è disposto anche nella riforma costituzionale DRC. E nel sistema che tale riforma configura per la materia fiscale il provvedimento tributario urgente può essere discusso con molto maggiore rapidità che in quello bicamerale. Vi è una certa contraddizione tra la proposta DRC che consente, con grande ampiezza, il decreto legge in materia tributaria e quella che consente, per la materia tributaria la competenza pressoché esclusiva della prima Camera.

3.3 La verità storica è che l'eccesso di "parlamentarismo", che la Costituzione vigente rendeva possibile e che i regolamenti parlamentari hanno permesso, ha comportato per il Governo, una estrema difficoltà nel varo delle misure fiscali, con leggi votate secondo le procedure ordinarie e ha reso altresì quasi evanescente, per esso, la possibilità di avvalersi delle procedure abbreviate di produzione delle leggi tributarie. È per superare tali difficoltà, che a sua volta il Governo abusa del ricorso ai decreti legge. Questi, peraltro, a causa di quelle lungaggini spesso non riescono ad essere convertiti nei termini di due mesi previsti, sicché vengono reiterati anche tre o quattro volte, generando incertezze ripetute. Comunque dispiegano i loro effetti mutevoli per un periodo sufficientemente ampio da rendere, alla fine, per il Parlamento pressoché inevitabile di accettare una cristallizzazione in legge di quelle norme, onde porre fine alle incertezze. La riforma del sistema dei decreti legge di cui alla DRC che ne prevede l'approvazione o diniego senza emendabilità entro i termini della loro vigenza pone rimedio a questa aberrazione, ma permette al governo una discrezionalità molto ampia. Ciò in campo tributario toglie al contribuente la sensazione di stabilità del regime dei tributi.

3.4 Un altro aspetto dell'infelice rapporto che, mediante il decreto legge, si instaura fra Governo e Parlamento è costituito dall'esame dei suoi requisiti di costituzionalità, ossia dell'esistenza dei presupposti di necessità e di urgenza. Questo non è compiuto da un organo esterno imparziale, come potrebbe essere per la materia fiscale la Corte dei Conti in funzione di organo ausiliario del parlamento, bensì da parte del Parlamento medesimo, prima nella Commissione degli Affari Costituzionali, poi nell'Assemblea. Data la vaghezza del testo costituzionale, sia quello attuale che quello DRC, la Commissione e l'Assemblea finiscono col dare più un giudizio politico che un giudizio di carattere tecnico, relativo all'esistenza dei requisiti in questione. Il risultato si qui è stato che questo vaglio iniziale spesso non ha fatto altro che anticipare il gradimento del Parlamento circa il contenuto del decreto legge. E, una volta che si stabilisce, come nel progetto di DRC, che il parlamento non può emendare i decreti legge, sembra evidente che ciò rappresenti un mero doppiopione.

Se è difficile trovare – specie in un sistema bipolare in cui anche le commissioni in parlamento e di accertamento siano assegnate alla maggioranza – un corpo parlamentare impar-

ziale, che faccia l'accertamento della necessità e urgenza dei decreti in materia fiscale, va anche detto che il compito, della stessa Commissione Affari Costituzionali sarebbe più semplice se, come fu a suo tempo proposto<sup>13</sup>, lo strumento dei decreti legge, in materia fiscale, fosse limitato soltanto ai cosiddetti "decreti catenaccio": cioè a quelli che intendono evitare le speculazioni su merci o su valori, in relazione a gravi danni che da ciò, al sistema economico, possano derivare: peraltro, escludendone le nuove imposte ed i nuovi imponibili, anzi, stabilendo che i decreti in materia fiscale, possano contenere solo variazioni di aliquote<sup>14</sup>.

3.5 Ciò tanto più qualora, per eliminare la fastidiosa vicenda della reiterazione dei decreti legge, si stabilisca – come nel progetto DRC – che, al termine dei due mesi disposti, per la conversione del decreto legge in legge, le Camere debbano obbligatoriamente approvarlo o respingerlo senza emendamenti<sup>15</sup>. Per evitare che il parlamento sia privato della possibilità di emendare decreti, sarebbe sufficiente disporre che essi sono automaticamente iscritti all'ordine del giorno della Camera, nella prima seduta utile<sup>16</sup>. Stabilendo altresì un periodo massimo di quaranta giorni, per la discussione del decreto nella Camera, rimangono ancora venti giorni per la votazione. In ogni caso, si potrebbe stabilire che il governo possa respingere gli emendamenti del parlamento ove la dismissione e la votazione dei singoli articoli rischino di esulare dal termine massimo consentito.

D'altro canto, la procedura legislativa abbreviata dell'art. 72, dovrebbe essere consentita – su richiesta del Governo approvata dalla maggioranza in Commissione – per i provvedimenti fiscali che, secondo criteri prestabiliti, possono essere dichiarati urgenti, stabilendo altresì, termini tassativi, per tali procedure abbreviate, che, essenzialmente, dovrebbero consistere in un dibattito in Commissione, salvo che per la votazione finale. In altri termini, non dovrebbe essere consentita quella facoltà di remissione all'aula, su richiesta di una minoranza del 20% della Commissione o del 10% dell'Assemblea, che attualmente impedisce al Governo di fruire della procedura abbreviata, salvo quando s'acconci a fare compromessi che trovano favorevoli almeno il 90% dei membri dei due rami del Parlamento, in ciascuno di essi. Il nuovo testo del 72 dell'art. 102 del progetto DRC, non sembra, al riguardo, adeguato. Ciò, peraltro, non solo per la materia tributaria, ma anche per gli interventi strutturali in tema di spesa pubblica che possono essere l'alternativa agli inasprimenti tributari.

3.6 L'erosione del contenuto dell'art. 23, utilizzando scappatoie costituzionali, non si esaurisce nel ricorso ai decreti legge. Vi è un altro fenomeno, che ha avuto luogo su larghissima scala: quello del ricorso alla legge delega, sulla base dell'art. 76 della Costituzione. Ciò si è giustificato con l'impossibilità di utilizzare la procedura abbreviata di cui all'art. 72 e a causa del fatto che la procedura normale può dare luogo a lungaggini estenuanti connesse al bicameralismo puro adottato in Italia che impone un esame *pieno* dei testi legislativi in tutte e due le Camere e il riesame obbligatorio anche in "terza lettura", "quarta lettura" ("quinta", etc) sia pure solo per le parti emendate nella seconda lettura (o terza, quarta lettura, etc), anziché lasciare tale riesame alla richiesta di una maggioranza qualificata (es. il 66%).

L'art. 76 si presenta come un dispositivo di carattere eccezionale, poiché dice che "l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con

determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per un tempo limitato e per oggetti definiti". Il nuovo testo (art. 107 del DRC) si limita a porre, come limite temporale, i due anni e ad assumere ad oggetti definiti anche l'aggettivo "omogenei". Pone poi un limite alla spesa di cui alla legge di delegazione ma non un limite alla entrata sicché sembrerebbe che, in questa materia il governo possa andare oltre la delega. Né stabilisce il limite opposto: di non scendere al di sotto dell'importo di riduzione della spesa fissato nella legge di delegazione.

Il ricorso alle leggi delega ed ai connessi decreti delegati è diventato, in materia tributaria e di revisione strutturale della spesa, un fatto sistematico. Tutte le materie riguardanti nuovi tributi, le riforme di struttura della previdenza sociale, quella della sanità, quella delle privatizzazioni, ecc. sono state attuate con leggi delega. E ciò con risultati poco soddisfacenti, perché i provvedimenti in questione non appena approvati, sono stati modificati, data l'insoddisfazione per il modo in cui la delega era stata esercitata. D'altra parte, quelli di riforma della spesa, specie in materia previdenziale, nell'esercizio della delega hanno perso generalmente una parte dell'efficacia qualitativa e quantitativa che la legge delega loro attribuiva.

Secondo l'art. 72, ultimo comma, della Carta Costituzionale, il ricorso alle leggi delega ed ai connessi decreti delegati è escluso, comunque, per le leggi di approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi, in quanto per esse viene sempre adottata "la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera".

Ma, anche in questa materia oramai - mediante le leggi di accompagnamento alla finanziaria - si usano le leggi delega. E l'art. 107 del DRC non ripete più questa norma dell'art. 72. Così può continuare la prassi di introdurre accanto ed entro la "legge finanziaria" e quelle "collegate" a quest'ultima, norme di delega tanto per i provvedimenti relativi alla spesa, quanto per quelli relativi all'entrata.

Poiché i successivi decreti delegati possono essere predisposti dal Governo entro termini temporali abbastanza ampi - ad esempio tre mesi - ciò fa sì che le entrate che sono segnate nella legge di bilancio, sulla base di norme di delega, contenute nella legge finanziaria, abbiano notevoli elementi di indeterminatezza. A seconda del modo come la delega verrà esercitata, gli imponibili risulteranno più o meno ampi, le detrazioni più o meno consistenti, il ventaglio di aliquote, nell'ambito dei limiti stabiliti, più o meno serrato. Ciò rende la manovra di bilancio sul lato dei tributi e nelle riforme strutturali della spesa pubblica non chiara né certa, contrariamente a quanto vorrebbe l'art. 81, con il suo terzo comma.

Va osservato a quest'ultimo proposito che, un caso tipico è stata la normativa di riforma delle pensioni e dei relativi oneri contributivi. Emerge, qui, il tema della stima delle conseguenze di contenimento di spesa e di aumento di entrate delle innovazioni legislative (su cui Massicci, più avanti). Chiaramente occorrerebbe che le stime fossero fatte sia per la legge delegante come indicazione di massima, sia in modo più articolato per le norme delegate, ciascuna con riferimento alla stima di massima nel testo della delega.

Attualmente il periodo che intercorre fra l'approvazione della legge delega e la presentazione, alle Camere, dei decreti delegati, non serve per migliorare la prevedibilità delle misure in questione<sup>17</sup>. E, a volte, si ha una autentica "reazione di rigetto" perché il cittadino-contribuente si sente ingannato, avendo supposto che la legge avesse un contenuto meno fiscalistico (ciò che appare spesso possibile perché, per ottenere il consenso delle parti so-

ciali, i testi delle leggi delega non di rado sono formulati in modi ambigui). Ciò accade facilmente, quando si tratta di provvedimenti, su cui esistono notevoli contrasti di interessi<sup>18</sup>. È vero che il Parlamento ha il potere di sottoporre ad esame critico i decreti delegati, facendo conoscere, sui singoli punti di dissenso, il proprio parere. Ma questo non è vincolante e d'altra parte, esso può riguardare solo i casi in cui il testo del Governo sia fuoriuscito dalla delega, non già le valutazioni discrezionali che il Governo stesso abbia compiuto, all'interno di un testo che si prestava a diverse soluzioni.

In sostanza, un esecutivo indebolito da una incerta durata, o dal fatto che è sorretta da una coalizione in cui vi sono dissensi, può sperare di "aggirare" i poteri del parlamento con uno strumento -la legge delega- che anziché costringerlo a scegliere, in modo netto, gli consente di mascherare e dilazionare e non rendere irreversibili le scelte. Ma l'effetto di ciò non è vantaggioso per la credibilità della politica fiscale.

3.7 Vi è, peraltro, un campo in cui le leggi delega dovrebbe essere ampiamente adoperata: è quello della redazione di testi unici sistematici, volti a coordinare e chiarire le norme tributarie e contributive sparse nelle varie leggi che, in vari contenitori (norme di legge finanziaria, decreti legge, decreti presidenziali risultanti da leggi delega, leggi ordinarie) si sono succedute.

Il Parlamento con i lavori nelle Commissioni specializzate (Finanze e Tesoro, e, per materie specifiche, Lavoro, Giustizia, Attività Produttive, ecc.), in relazione all'esercizio della delega, dovrebbe però poter formulare non solo "pareri" di congruità, ma anche suggerimenti da trasmettere entro un termine tassativo, al Governo.

È importante, invero, poter assicurare, in tale modo, il contributo delle varie categorie professionali e delle altre rappresentanze dei contribuenti alla redazione di tali testi. A tal fine, si dovrebbe prevedere un periodo intermedio fra la pubblicazione dei progetti e ulteriori osservazioni del Parlamento. Questo, poi, non avrebbe il potere di votare, articolo per articolo, i testi redatti dal Governo, ma permetterebbe al gioco degli interessi di emergere in modo palese, così da consentire al Governo di tenerne conto, sebbene nei limiti dell'attività di interpretazione sistematica propria dei Testi Unici e delle deleghe ottenute con riguardo alla soluzione di questioni controverse, in sede dottrinale e giurisprudenziale.

Le leggi delega, insomma, non dovrebbero servire per ridurre il "dominio delle regole", in materia fiscale e per annacquare i provvedimenti di riforma strutturale nel settore della pubblica spesa, ma per accrescerlo, dando chiarezza, certezza, basi di riferimento stabili al rapporto fra contribuente e fisco e assicurando che si raggiungano gli obiettivi di entrata stabiliti, senza eccedersi e quelli di contenimento della spesa, senza sminuirli.

#### **4. *L'asimmetria nel ricorso a strumenti legislativi***

4.1 L'esame che si è fatto dell'esperienza italiana, con riguardo al principio della "riserva di legge", ovvero del "dominio delle regole" in materia tributaria mostra che, paradossalmente, un eccesso di parlamentarismo porta non all'esaltazione, ma alla riduzione dell'effettiva applicazione di tale criterio. Date le difficoltà del ricorso alle leggi ordinarie, dovute alla complicazione dei regolamenti parlamentari e al bicameralismo, alle limita-

zioni costituzionali al potere del Governo di ottenere, in sede di Commissione, con calendari definiti, la discussione e l'approvazione o rifiuto dei suoi progetti fiscali, si è abusato dei decreti legge, si è fatto un massiccio ricorso a leggi delega con contenuto spesso volutamente ambiguo, si è adottato l'espedito di trasferire le innovazioni tributarie e parafiscali e in genere le azioni strutturali di finanza pubblica, sul lato delle entrate come delle spese, dalla sede di leggi apposite, al veicolo della manovra annuale di bilancio che, con le strettoie della sua "corsia preferenziale", condiziona maggiormente il voto parlamentare ma, spesso, da luogo a compromessi, che generano nuove complicazioni e modifiche.

4.2 D'altra parte, in questo modo, il prevalere della visione di *policy* macroeconomica su quella di logica tributaria e le esigenze frammentarie delle politiche fiscali rivolte a tamponare i bilanci con misure correttive, hanno dato luogo alla instabilità, alla imprevedibilità, alla asistematicità delle misure tributarie, che così hanno perso gran parte dei requisiti che loro si vorrebbero riservare, mediante il principio del "dominio delle regole" in materia di tributi.

Bisogna, del resto, ammettere che in parte notevole, sino agli anni più recenti, questi difetti sono stati generati prima dall'esigenza di inseguire con nuove entrate la continua lievitazione delle spese e, successivamente, da quella di contenere i disavanzi che spese strutturalmente eccessive avevano via via generato; o di intervenire con manovre correttive, durante l'anno, perché le previsioni di spese e di entrate si erano rivelate troppo ottimistiche<sup>19</sup>.

4.3 Bisogna anche ammettere che il dibattito sulle riforme della costituzione fiscale e della prassi applicativa delle attuali regole di costituzione fiscale, generalmente, ha trascurato la problematica dell'art. 23, ossia del "dominio delle regole", focalizzandosi sulle questioni riguardanti l'art. 81 o, al più, l'art. 53, in relazione ai limiti qualitativi alla pressione fiscale ma non a quelli delle aliquote e della pressione globale. Il monocameralismo, di cui alla DRC, pur in sé auspicabile per dare al governo un più robusto potere di bilancio, rende più acuto il problema del limite alla pressione fiscale e del rispetto del principio che l'imposta, avendo base nella legge, è stabile e certa. Ciò in quanto esso si accompagna nel DRC con l'uso esteso del decreto legge e del veicolo della legge finanziaria in materia fiscale; e, per quanto riguarda le leggi delega, lascia operare con grande indeterminatezza qualitativa e quantitativa i decreti delegati. tutto ciò ha aspetti pericolosi, perché è soprattutto il continuo succedersi di norme spesso "a sorpresa" e di circolari interpretative, che ha provocato nei contribuenti sentimenti di ribellione fiscale e di malessere diffuso. Il requisito III è stato spesso violato, anche accidentalmente. Il senso di equità, la logica dei tributi e delle procedure si sono persi per strada, dopo la riforma tributaria del 1972, che aveva l'obiettivo opposto, perché – come si è accennato – le norme originarie sono state modificate di continuo. Il contenzioso tributario si è enormemente gonfiato, dato il venir meno dei requisiti IV e V. Il timore di tassazioni patrimoniali improvvise e imprevedute – in passato – ha generato ingenti esodi di capitali e indotti rialzi del tasso di interesse, riduzioni negli investimenti a lungo termine e in quelli immobiliari. Alcuni di questi fenomeni hanno perso i loro effetti, con la successiva stabilizzazione monetaria, ma la riduzione degli investimenti a lungo termine e di quelli immobiliari è ancora (nel 1998) in atto.

D'altra parte, problemi analoghi, anche se opposti negli aspetti quantitativi, specie nell'ottica strutturale, li troviamo sul lato della spesa, per le leggi di riforma di quello che va sotto il termine di "stato del benessere".

4.4 Tutto ciò suggerisce che, fra le riforme da porre in essere, per dare luogo in Italia ad una adeguata costituzione fiscale, non vi sono solo quelle relative all'art. 81, ma anche quelle riguardanti l'art. 23 e gli art. 76 e 77. Ovviamente bisogna tener conto delle esigenze poste dalla PCM. Dunque:

1. si dovrebbe accrescere il potere del Governo di fare ricorso, nella materia tributaria, alle procedure legislative abbreviate, fermo restando il principio della competenza esclusiva della prima Camera, salvo per le tematiche che coinvolgono gli altri livelli di governo ove, invece, la competenza dovrebbe essere (quasi) esclusivamente del Senato.

2. si dovrebbe dare luogo ad una procedura più circoscritta ma più certa (secondo quanto sopra formulato) con riguardo ai decreti legge;

3. si dovrebbe limitare il ricorso alle leggi delega sulle strutture tributarie e in genere nelle tematiche di riforme strutturali, fornendo peraltro garanzie sul rispetto dei parametri quantitativi assegnati; per i Testi Unici andrebbe ampliato il ruolo consultivo del Parlamento (e delle rappresentanze dei contribuenti) a questo riguardo;

4. si dovrebbe limitare al massimo il ricorso alle "leggi collegate" di modifica delle strutture tributarie e contributive nella manovra annuale di bilancio, onde dare minore aleatorietà alle strutture fiscali e parafiscali, riconducendole sotto una legislazione meno occasionale, mentre si dovrebbe favorire in tali leggi, l'azione strutturale sul lato della spesa, così da invertire la asimmetria fiscale, che si è determinata nelle manovre di finanza pubblica, in cui il peso del risanamento è ricaduto in eccessiva misura sulle entrate, in presenza di una pressione fiscale e contributiva che, con la sua dimensione e con certe impostazioni frena la crescita e l'occupazione.

5. si dovrebbe porre, per le entrate, una barriera analoga a quella che riguarda il deficit, quanto meno per quanto riguarda la manovra di finanza pubblica effettuata annualmente dal governo, stabilendo, nel DPF, non solo un limite al disavanzo del settore pubblico (meglio ancora del governo generale), ma anche al livello della pressione fiscale, intesa come totale delle entrate tributarie e contributive in assoluto e in rapporto al PIL.

4.5 Non ci si deve nascondere, peraltro, che anche risolto il problema di fondo della incompatibilità fra il genuino "dominio delle regole" in materia fiscale e parafiscale e la necessità di inseguire, con le entrate, la dinamica delle spese e i connessi disavanzi, rimane il problema di assicurare l'autorevolezza e la stabilità del potere esecutivo, mediante un assetto istituzionale che tenda al bipolarismo con maggioranze omogenee e governo di legislatura. I criteri di stabilità e prevedibilità delle regole, tendono a venir meno, nella misura in cui i governi sono instabili e le maggioranze di governo e la durata delle legislature non prevedibili. Le riforme strutturali nella spesa tendono a venir meno, quando si è costretti, nelle manovre di bilancio, da maggioranze disomogenee.

Non è detto – naturalmente – che le maggioranze compatte sappiano promuovere le riforme che attenuano, assieme alla variabilità ed oscurità del sistema tributario, il suo peso che è spesso la causa ultima di quei caratteri che esso ha acquisito. Ma ciò, in regime



bipolare, sarà chiaramente responsabilità di chi ha il potere per la durata della legislatura. E starà all'elettorato stabilire se ribaltare o meno l'indirizzo di politica fiscale che il governo di legislatura – dotato di strumenti adeguati di governabilità fiscale entro i limiti dell'art. 23 gerarchicamente rispettato – ha voluto scegliere.

### Note

<sup>1</sup> Cfr. in particolare l'analisi che A.T. Peacock svolge (per es. in Peacock, 1992) di quello che egli denomina il teorema di Tocqueville, in quanto originato da riflessioni dell'autore di *Democrazia in America*.

<sup>2</sup> Lasciando, peraltro, in tale calcolo una certa discrezionalità, come quella di far variare l'aliquota fra un minimo od un massimo o di consentire rivalutazioni, in relazione al tasso di inflazione, senza peraltro stabilire una rigida connessione con esso: di modo che non era possibile prevedere quando e quanto sarebbe stato l'aumento.

<sup>3</sup> Cfr. le sentenze della Corte Costituzionale n. 4, 30, 47, 122 del 1957; n. 36 del 1959; n. 51 del 1960; n. 48 del 1961; n. 2 del 1962; n. 55 del 1963; n. 15 del 1964; n. 16 del 1965; n. 129 del 1968; n. 67 del 1973 ed in De Mita, 1984.

<sup>4</sup> Questo tipo di problemi, per il vero, si manifesta soprattutto per le finanze degli enti diversi dal governo centrale: in particolare, attualmente, quelli locali e regionali e le università, gli enti previdenziali e le Camere di Commercio. Una particolare discrezionalità la si trova per un prelievo spurio, quale quello per la cassa di conguaglio dell'energia elettrica, denominato "sovrapprezzo termico" che si aggiunge alla tariffa elettrica, per ogni kilowatt consumato sulla base del fabbisogno di tale cassa e viene ripartito fra i vari soggetti che producono energia elettrica in base a circostanze di vario genere: l'indennizzo della maggiore spesa per l'acquisto di greggio commisurato alla energia che producono con il ricorso a risorse petrolifere, il costo della dismissione di centrali nucleari, valutato a "più di lista" ecc. Per gli enti locali il problema della discrezionalità fiscale nasce dal fatto che essi non hanno potestà legislative e per le Regioni dal fatto che esse non hanno competenze legislative fiscali. L'attribuzione di autonomia fiscale agli enti locali ed alle regioni, con l'assetto costituzionale vigente, comporta di ricorrere a sistemi come quelli delle delibere amministrative. Sino che i prelievi di questi enti sono trascurabili, il ricorso alla discrezionalità, consistente in delibere del consiglio comunale e regionale, su decisione della Giunta, non provoca grossi inconvenienti. Ma con l'accrescersi di importanza delle finanze decentrate si pone la questione delle modalità per vincolare tali delibere in modo da ricondurre al governo delle regole i prelievi di questi enti.

<sup>5</sup> Cfr. le sentenze della Corte Costituzionale n. 81 del 1958; n. 45 del 1964; n. 44 del 1966 e n. 89 del 1966, in De Mita, 1984.

<sup>6</sup> E ciò avviene ormai già anche in Italia, essendovi, attualmente, un acconto del 98% dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e giuridiche (IRPEG) pagato nel novembre per il 60% sulla base del reddito dell'anno precedente, quale risultante dalla dichiarazione fatta, a consuntivo, entro il 31 maggio e per il restante 40% entro il 20 di giugno dell'anno successivo.

<sup>7</sup> Cfr. gli interventi di Ruini e di Bertone in sede di dibattito sulla elaborazione dell'art. 81, riportati in Falzone, Palermo, Cosentino, 1976, pp. 31-32.

<sup>8</sup> Sul problema dei disavanzi cfr. in particolare gli interventi di L. Einaudi e di E. Vanoni nel dibattito cit. a nota 7 (cfr. Forte e Guardabascio, più avanti).

<sup>9</sup> Il sistema degli emendamenti d'altra parte è caotico. Quelli bocciati in una Commissione possono essere riproposti in aula. Inoltre, vi è la possibilità di presentare emendamenti in numero pressoché illimitato; la verifica del numero legale compiuta di improvviso da 15 membri dell'assemblea può provocare la sospensione dei lavori per un'ora e poi ancora per un'altra e così via sino a quando la giornata è definitivamente perduta. Data la numerosità dei gruppi parlamentari, favorita dal sistema proporzionale e da interpretazioni permissive dei regolamenti parlamentari, gli iscritti a parlare, per ciascun emendamento ed articolo di un provvedimento, possono essere molto numerosi. D'altra parte, se una delle due Camere apporta modifiche anche minime ad un testo, approvato dall'altra, questo deve ritornare alla Camera precedente, con un via vai che, teoricamente, può non

aver mai fine: ciò a causa della interpretazione che i regolamenti parlamentari hanno dato dell'articolo della carta Costituzionale secondo cui "la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere". Così si passa all'eccesso opposto delle leggi delega, di cui si dirà più avanti nel testo.

<sup>10</sup> L'art. 42 della carta Costituzionale dispone che "la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalle leggi". Questa la può limitare "allo scopo di assicurare la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti", non allo scopo di scoraggiarla. L'art. 47 dispone che "La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme" ed aggiunge che "favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione... ed al diretto o indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese". Gli interventi, dunque, dovrebbero mirare non a scoraggiare, ma a incoraggiare il risparmio. Infine l'art. 41 stabilisce che "l'iniziativa economica privata è libera". I limiti ad essa anche, "con programmi e controlli opportuni" hanno la loro ragione d'essere solo in "fini sociali" ovvero di "utilità sociale", non in obiettivi di fiscalismo.

<sup>11</sup> Ad esempio, l'annuncio di un aumento dell'imposta sull'energia elettrica può indurre a modificare i tipi di lampade che si acquistano, preferendo quelle *energy-saving* o scegliere scaldabagni a gas anziché ad elettricità, ad optare per elettrodomestici con minore consumo di energia, ecc. La previsione di una maggiore tassazione degli articoli di abbigliamento può indurre a contenere certe spese non indispensabili, che si erano in precedenza progettate, onde sostenere più agevolmente la maggiore spesa che, nella successiva stagione si prevede di dover affrontare per indumenti invernali ecc. D'altro canto le imprese di produzione e commercio in relazione agli annunci di rincari potranno modificare tipi di prodotto e di marketing, puntando su capi di vestiario meno esigenti, in fatto di rifiniture ecc. allo scopo di contenerne gli aumenti di prezzo, conseguenti al maggior tributo.

<sup>12</sup> L'art. 72 della Costituzione dispone che il regolamento di ciascuna camera, stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge, dei quali è dichiarata "l'urgenza".

<sup>13</sup> Cfr. A. Barbera "Interventi nel dibattito sui temi concernenti le fonti normative", in Bozzi, 1985, pag. 382 e segg. che propone di limitare i decreti legge a provvedimenti a tutela dell'incolumità e della salute ed a talune norme di carattere fiscale, allorché il loro preannuncio possa creare danno all'economia (decreti catenaccio).

<sup>14</sup> Barbera non fa distinzioni fra variazioni di aliquote e nuovi tributi, perché non considera la tematica della prevedibilità, su cui noi qui ci soffermiamo.

<sup>15</sup> L'On. Bozzi (in Bozzi, 1985, pagg. 359-360), alternativamente, al riguardo, aveva suggerito due formulazioni. Secondo la prima "i regolamenti parlamentari stabiliscono procedure che consentono alle camere di esprimersi comunque sulla conversione o non conversione del decreto legge entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione". Secondo l'altra "le Camere possono convertire o non convertire il decreto adottato dal Governo a norma del precedente comma; non possono modificarne il testo. I regolamenti parlamentari... (come nella prima formulazione)". La proposta ora accolta è quella della seconda alternativa.

<sup>16</sup> Analogamente l'On. Bozzi (Bozzi, 1985, pag. 359) propose che il Governo debba "il giorno stesso presentare il decreto alle Camere, chiedendone la conversione in legge".

<sup>17</sup> La legge finanziaria per il 1995 approvata in prossimità della caduta del governo Berlusconi, conteneva una delega alla riforma delle pensioni che, formalmente, ne salvava i grandi totali relativi a deficit e indebitamento ma che, data la sua indeterminatezza, diede luogo a una caduta di credibilità che agì negativamente sul cambio della lira, generando una rilevante ascesa del tasso di inflazione, e costrinse il governo Dini a una manovra fiscale urgente nel febbraio. Questa fece salire il tasso di inflazione di quasi un altro punto. D'altra parte gli effetti quantitativi di lungo termine di tale legge non sembrano essere quelli che si erano preventivati, sicché si è subito cominciato a cercare di emendarla con misure tampone.

<sup>18</sup> Tipico il caso dei proventi dei lavoratori autonomi non inquadrati in alcun sistema previdenziale, colpiti – in seguito alla legge delega di riforma delle pensioni cit. alla nota 17 – da una aliquota contributiva del 10% con modalità che apparvero diverse da quelle originariamente preannunciate.

<sup>19</sup> Poiché le previsioni di spesa e di entrata del governo in sede di bilancio e legge finanziaria non sono "certificate" da nessun terzo imparziale (Corte dei Conti per esempio) e poiché il parlamento trova spesso comodo prenderle per buone, onde evitare misure impopolari, le "misure correttive" *ex post* sono divenute non un fenomeno eccezionale, ma un fenomeno "quasi normale". E generalmente tocca alla Banca Centrale l'ingrato compito di avvertire della loro necessità, minacciando – in caso contrario – la restrizione monetaria.

### Bibliografia

- Barbera A. (1985), "Interventi nel dibattito su temi concernenti le fonti integrative", in Bozzi, 1985.
- Bartole S., Paladin L., Giardina A. (1979), *La formazione delle leggi: art. 81 e altri*, Bologna, Zanichelli.
- Bozzi A. (Presidente) (1985), *Commissione Parlamentare per le Riforme Istituzionali*, Vol. I e II, Roma.
- Buchanan J.M. (1987), "I limiti della fiscalità", in Martino A. (a cura di) 1983, *La costituzione fiscale*, Roma, Crea.
- Buchanan J.M. (1993), *Costo e scelta. Un'indagine di teoria economica*, Torino, Centro di Documentazione e Ricerca L. Einaudi.
- De Mita E. (1984), *Fisco e costituzione*, Milano, Giuffrè.
- Eusepi G. (1993), "Introduzione", in Buchanan J.M., 1993.
- Falzone V., Palermo F., Cosentino F. (1976), *La Costituzione della Repubblica Italiana, illustrata con i lavori preparatori*, Milano, Mondadori.
- Fausto D. (1995), "I Costi di gestione dei tributi: qualche aspetto teorico e alcune implicazioni di politica tributaria", in Leccisotti M. (a cura di) 1995, *Il costo dei tributi*, Bari, Cacucci.
- Forte F. (1985), "Control of the Public-Spending Growth and the Majority Rule", in Forte F. & Peacock A.T (1985), *Public Expenditure and Government Growth*, Oxford, Basil Blackwell.
- Forte F. (1993 a), *Principi di economia pubblica*, Milano, Giuffrè.
- Forte F. (1993 b), "Presentazione", in Buchanan J.M., 1993.
- Forte F. (1995), *Etica pubblica e regole del gioco*, Napoli, Liguori.
- Forte F. (1997), "L'erosione del canone costituzionale del dominio delle regole nella politica tributaria italiana. Riflessioni per una revisione dei principi della costituzione fiscale", in *Studi in onore di Victor Uckmar*, Padova, Cedam.
- Peacock A.T. (1992), *Public Choice Analysis in Historical Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, Second Lecture.
- Sartor N. (1997), "Gli anni del risanamento mancato", in Sartor N. (a cura di), *La politica di bilancio italiano nel quinquennio 1996-1990*, Gruppo misto CNEL-CTS, Roma.
- Vegas G. (1995), "I documenti del bilancio", in Da Empoli D., De Joanna P. e Vegas G. (1995), *Il bilancio dello stato. La finanza pubblica fra governo e parlamento*, IV ed., Milano, Il Sole 24 ore.

**Tabella A.2 LIVELLI MEDI DEI RAPPORTI SPESE PUBBLICHE/PIL**

PAESE	1975-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1993	1975-1993
AUSTRALIA	0,244	0,264	0,261	0,279	0,262
BELGIO	0,419	0,519	0,512	0,498	0,487
CANADA	0,205	0,242	0,231	0,257	0,234
DANIMARCA	0,352	0,428	0,393	0,420	0,398
FINLANDIA	0,286	0,299	0,306	0,383	0,319
FRANCIA	0,375	0,438	0,430	0,450	0,423
GERMANIA	0,295	0,313	0,301	0,364	0,318
GIAPPONE	0,166	0,180	0,166	0,217	0,182
GRAN BRETAGNA	0,376	0,402	0,362	0,432	0,393
GRECIA	0,244	0,325	0,407	0,341	0,329
IRLANDA	0,448	0,507	0,392	0,327	0,419
ITALIA	0,278	0,380	0,393	0,561	0,403
LUSSEMBURGO	0,455	0,490	0,451	0,510	0,477
NORVEGIA	0,379	0,377	0,427	0,432	0,404
OLANDA	0,503	0,571	0,544	0,530	0,537
PORTOGALLO	0,354	0,422	0,439	0,453	0,417
SPAGNA	0,141	0,213	0,239	0,251	0,211
STATI UNITI	0,210	0,239	0,233	0,234	0,229
SVEZIA	0,357	0,439	0,409	0,460	0,416
TURCHIA	0,257	0,263	0,181	0,205	0,226
MEDIA	0,317	0,366	0,354	0,38	0,354
VARIANZA	0,01	0,012	0,011	0,012	0,01

# Le regole costituzionali del bilancio. Un'analisi dei dibattiti e delle proposte parlamentari

FRANCESCO FORTE E DOMENICO GUARDABASCIO\*

## *1. Il dibattito e le proposte nell'assemblea costituente*

1.1 La discussione in sede di Assemblea Costituente che ha portato alla stesura dell'articolo 81, riguardante i principi costituzionali del bilancio pubblico, ha una straordinaria attualità. In un certo senso ci appare, oggi, come una grande occasione mancata.

Il dibattito che ci interessa esaminare si svolse, in particolare, in due sedute a un anno di distanza fra loro: la prima il 24 ottobre 1946, nella Sottocommissione della Commissione per la Costituzione; l'altra, nella "plenaria" del 17 ottobre 1947 della Commissione per la Costituzione.

Il primo di questi due dibattiti si aprì con una proposta, che non ebbe fortuna, dell'on. Mortati (DC), relatore, riguardante l'iniziativa legislativa in materia di finanza pubblica. Egli proponeva di riservarla alla sola prima camera, nell'evidente intento di limitare il potere dell'intervento del parlamento in tema di spese pubbliche. Dopo una presa di posizione dell'on. Fabbri, che si espresse contro tale testo in base al principio di parità di poteri fra le due camere, ve ne fu uno, degno di particolare menzione, del sen. Einaudi (PLI). Questi argomentò che l'esperienza storica non deponeva per un potere di iniziativa finanziaria riservato alla prima camera. Tale iniziativa, invece, era sempre stata riservata al governo. Si poteva, semmai, affermare che alla prima camera potesse spettare una priorità di discussione, rispetto alla seconda, nell'esame delle leggi finanziarie proposte dal governo. Einaudi, per altro, andò assai più in là della proposta Mortati, sostenendo che sarebbe stato preferibile negare tale iniziativa a entrambe le camere. In subordine, la si poteva consentire solo quando non comportasse spese in disavanzo. Infatti, secondo l'esperienza, mentre in passato erano i parlamentari che avevano resistito alle proposte di spesa dei governi, negli ultimi tempi era accaduto l'opposto. "I deputati, per rendersi popolari, hanno proposto spese, senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle".

1.2 Fu la seconda delle due soluzioni, meno drastica, che ben presto guadagnò il campo, mediante un intervento del relatore Mortati. Questi – avendo già pensato a tale possibilità – aveva, al riguardo, predisposto un progetto di articolo che, originariamente si sarebbe dovuto collegare alla proposta di limitare alla prima camera l'iniziativa in materia di finanza pubblica. "I progetti nei quali importino oneri finanziari – recitava il testo Mortati –

\*Istituto di Scienza delle finanze, Facoltà di Economia e Commercio, Università "La Sapienza" di Roma.

non potranno essere presi in esame ove non siano accompagnati dalla proposta relativa ai mezzi necessari a coprire la spesa corrispondente". Per altro, mentre proponeva questa norma, volta a assicurare il contenimento del disavanzo e anche la riflessione sui costi della dilatazione della spesa pubblica, Mortati si dichiarava disposto a ritirare la sua proposta originaria, di limitare l'iniziativa finanziaria parlamentare alla sola prima camera. Ad evidenza, sperava che il suo progetto di collegare le spese con dettagliate coperture, che avrebbe incontrato delle ostilità, potesse più facilmente superarle offrendo, come contropartita, l'ampliamento dell'iniziativa finanziaria ad entrambi i rami del parlamento.

Così, mentre Einaudi, in via principale, avrebbe voluto negare al parlamento l'iniziativa finanziaria, lasciandola solo al governo e Mortati avrebbe voluto consentirla unicamente alla prima camera, a condizione di un serio programma di copertura, l'evoluzione della seduta portò ad una terza, meno esigente soluzione: quella di permettere che entrambe le camere potessero avere iniziativa legislativa di spesa, a condizione che provvedessero a formulare le proposte di corrispondente copertura.

1.3 Ma anche questa soluzione, più moderata delle due originarie, rischiò di naufragare. Vi fu, innanzi tutto, un duro intervento dell'on. Laconi (PCI) il quale argomentò che, con la soluzione suggerita da Einaudi, e caldeggiata da Mortati, ogni proposta di spesa si sarebbe dovuta trasformare in "un complesso piano finanziario". Per evitare gli inconvenienti parlamentari di tale risultato egli suggeriva di ritornare al progetto di limitare l'iniziativa finanziaria alla sola prima camera. Questa soluzione, egli la sosteneva anche con una poco logica considerazione che la seconda camera, nel progetto di costituzione che si era andato divisando, avrebbe avuto una grossa base regionale. Secondo Laconi, ciò avrebbe comportato che essa si sarebbe fatta più spesso portatrice di iniziative di spesa. Implicita in questa tesi era la considerazione che mentre il beneficio regionale avrebbe favorito un gruppo ristretto di una data area, il costo del finanziamento avrebbe riguardato l'intera nazione.

La tesi era errata. Infatti, i senatori di una singola regione non avrebbero potuto disporre di una maggioranza sufficiente per imporre a tutti gli altri una spesa a loro vantaggio, con un costo distribuito sulla generalità dei contribuenti. Avrebbero, comunque, dovuto allearsi con altri gruppi di interesse. Il fatto che i senatori rappresentassero interessi regionali, dunque, non implicava le conseguenze ipotizzate. D'altronde, proprio il fatto che il senato si configurasse come una "camera delle regioni" rendeva debole la tesi della limitazione dell'iniziativa finanziaria alla sola prima camera. In questa formulazione, il senato non appariva, infatti, come un doppiopione della camera dei deputati, ma come un'assemblea lettriva con funzioni diverse. Logico sarebbe stato stabilire che l'iniziativa parlamentare si toccasse nelle materie di interesse regionale come, del resto, è disposto nella carta costituzionale tedesca. Ma la tesi principale di Laconi consisteva nel negare il suggerimento inaudiano dell'obbligo di "copertura" per le nuove leggi di spesa.

In difesa di una sua estensione intervenne, a questo punto, l'on. Ezio Vanoni, il più autorevole esperto in materia finanziaria della DC. Nello schieramento politico egli apparteneva a quella che veniva considerata l'ala "sociale" democristiana. Dal punto di vista degli indirizzi di finanza pubblica, egli si caratterizzava come un esponente della scuola di irizzotti che, sui deficit pubblici, aveva un'impostazione meno rigida di Einaudi.

La presa di posizione di Vanoni a sostegno di Einaudi assunse un ruolo molto rilevante. Egli precisò che, in una discussione sui poteri delle due camere, in precedente seduta della commissione per la costituzione, aveva già sostenuto la tesi, espressa da Einaudi, che l'esperienza storica non suggeriva di assegnare alla seconda camera un potere di iniziativa finanziaria meno pieno che alla prima. Riteneva, tuttavia, di dover far presente che la regola per cui ogni nuova spesa deve comportare i mezzi per fronteggiarla era già contenuta nella legge di contabilità dello stato. Soggiunse che la commissione di tecnici, che aveva elaborato il rapporto sulla finanza pubblica per i lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, da lui curato, aveva ritenuto che fosse opportuno porre tale obbligo nella Costituzione. Ciò "sia per il governo che per il parlamento, come garanzia della tendenza al pareggio del bilancio". Dunque, Vanoni nell'appoggiare la tesi einaudiana ne ampliava decisamente la portata, suggerendo che l'obbligo di copertura valesse anche per il governo. Precisò che lo scopo di questa regola costituzionale era quello di garantire un pareggio tendenziale del bilancio. Se non il pareggio ogni anno, il pareggio o quasi pareggio nel medio-lungo andare, a somiglianza di quanto era stato proposto dagli economisti svedesi della scuola di Lindhal i quali – accettando il deficit per gli anni di depressione – propugnavano un surplus per quelli di espansione, onde attuare un'azione anticiclica senza disavanzi sistematici.

Già da questa impostazione vanoniana si poteva indurre, come del resto dal testo propugnato da Mortati, un'ottica attenta non solo all'immediato, ma anche al futuro.

1.4 L'on. Perassi (DC), giurista pubblicista di grande rilievo, obiettò che, con le regole di Einaudi e Vanoni, in caso di guerra il governo avrebbe corso il pericolo di trovarsi senza i mezzi straordinari immediati di finanziamento che l'emergenza avrebbe richiesto.

L'on. Fuschini argomentò che Einaudi e Vanoni esprimevano preoccupazioni infondate: infatti, sui progetti di spesa dei singoli parlamentari, avrebbe dovuto deliberare, a maggioranza, il parlamento e ciò a garanzia di serietà. Ovviamente questa era una tesi molto debole.

Einaudi e Vanoni non si preoccupavano delle tendenze dei singoli deputati, ma di quelle della maggioranza parlamentare. Erano a loro familiari le riflessioni di Toqueville sullo sviluppo, in democrazia, di maggioranze "redistributive" e le argomentazioni di Wicksell relative alle distorsioni allocative nelle delibere a maggioranza non qualificata.

Einaudi, in risposta al Perassi, ebbe facile gioco nell'osservare che, in caso di guerra, le camere avrebbero potuto autorizzare il Tesoro, in relazione all'eccezionalità degli eventi, ad aumentare la sua anticipazione presso la banca centrale: l'operazione – allora possibile – avrebbe risolto i problemi urgenti, senza compromettere l'equilibrio del bilancio, ottenibile mediante successive operazioni di finanza straordinaria.

Ma la proposta di Mortati, sostenuta da Einaudi e Vanoni, incontrava difficoltà, in generale. Un intervento dell'on. Lussu (Partito d'Azione), che aveva sostenuto l'opportunità che l'iniziativa finanziaria del parlamento fosse estremamente ridotta, per evitare di intralciare l'opera del governo, parve a molti inaccettabile, in quanto riduceva quel ruolo di centralità del parlamento che si voleva affermare nel nuovo assetto democratico. Per superare le difficoltà, l'on. Aldo Bozzi (PLI) propose di costituzionalizzare la dizione della legge di contabilità dello stato che recitava: "Nelle proposte di nuove e maggiori spese e

nelle leggi che le approvano, devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse". Non si diceva più – come nel testo Mortati – "coprire la spesa", ma solo "i mezzi per farvi fronte": ciò che poteva anche non riferirsi a una vera copertura con tributi o entrate corrispettive. D'altra parte, spariva anche la parola "corrispondente" del testo Mortati, che poteva indurre, fondatamente, a ritenere necessaria una copertura permanente e non solo per il primo anno.

Insistendo il Perassi che non era accettabile una "costituzione rigida", che avrebbe sminuito il contenuto della democrazia parlamentare, il Mortati dichiarò di ritirare il proprio testo, appoggiando quello del liberale Bozzi che gli pareva più elastico, in quanto parlava unicamente di "indicazione dei mezzi". Vanoni si allineò a questa posizione ed Einaudi non vi pose obiezioni. Così passò il testo Bozzi. Questo, come è noto, subì nella stesura definitiva un'ulteriore modifica, con l'aggiunta dell'obbligo di indicare anche i mezzi per fronteggiare leggi che dessero luogo a minori entrate. Ma la dizione "elastica" del rapporto fra i nuovi oneri ed i mezzi da collegarvi non subì cambiamenti.

Se il quarto comma dell'articolo 81, in seguito, fu eluso con interpretazioni flessibili, ciò dipese, insomma, non da una dizione testuale involontariamente infelice, ma dalla esplicita resistenza della maggioranza dei costituenti – in un arco trasversale dal PCI ad una parte della DC – a un dettato troppo vincolante per la democrazia parlamentare.

1.5 Non fu, però, questa la sola "occasione persa" per inserire nella Costituzione italiana norme di governabilità del bilancio da parte del potere esecutivo e di tendenziale equilibrio finanziario. Un'altra importante occasione venne persa in relazione alla proposta di testo alternativo all'articolo 81 – che allora portava il numero 77 – avanzata il 17 ottobre 1947, dall'on. De Vita, segretario della Commissione per la costituzione, presieduta dall'on. Meuccio Ruini, anche egli economista.

L'articolo 77 di De Vita, innanzi tutto, conteneva la proposta, dirompente per il clima politico dell'epoca, di richiedere, per l'approvazione del bilancio, una votazione con maggioranza di due terzi. D'altra parte, veniva introdotto il principio della non emendabilità del disavanzo, stabilito dal governo, da parte del parlamento. Infatti, veniva previsto l'obbligo di "copertura" degli emendamenti comportanti maggior spesa, mediante il dettato secondo cui oggetto di tale approvazione, con maggioranza di due terzi, sarebbe stato "il bilancio, con gli eventuali emendamenti, sia in ordine alla spesa che ai mezzi destinati a coprirla".

Riecheggiando parzialmente la teoria di Wicksell, l'on. De Vita sosteneva che al principio della capacità contributiva stabilito nella norma generale sul dovere tributario, occorreva affiancare quello dell'interesse – che noi, più chiaramente chiameremmo del "beneficio". Questo principio, egli affermava, ha il pregio di mantenere "un certo contatto con l'altro aspetto dell'attività dello stato, quello della spesa."

Il principio del sacrificio eguale, ovvero della capacità contributiva, che, secondo De Vita, era la base teorica della regola di progressività dei tributi – stabilita da una norma costituzionale appena approvata – non serviva per stabilire il livello globale dei tributi e quello della spesa pubblica, ma solo il metodo per ripartire le imposte destinate a pagare quelle spese. Invece, mediante il criterio dell'interesse si poteva arrivare a determinare un livello del carico fiscale e, quindi, delle spese mediante la regola per cui il primo e le se-



conde erano collegati nella votazione: "si tratta di un vero e proprio patteggiamento, affermava De Vita, perché il governo rappresenta l'offerta di determinati servizi e l'Assemblea rappresenta la domanda". E soggiungeva che la regola della maggioranza qualificata da lui proposta era "in perfetta armonia con il principio della rappresentanza proporzionale". Ciò in quanto ciascuna componente del paese, con questo sistema, viene rappresentata in parlamento in proporzione al suo peso elettorale, sicché il voto con maggioranza qualificata consente di pesare in modo paritario ciascun interesse individuale nell'offerta di servizi pubblici, sulla base del criterio di riparto del costo predeterminato.

L'on. Ruini invitò De Vita a ritirare questa sua proposta chiedendo, retoricamente, che sarebbe accaduto se non si fosse raggiunta la maggioranza dei due terzi sul progetto del governo o su altri. Si sarebbe rimasti senza bilancio? L'on. De Vita non seppe rispondere all'obiezione, con l'argomento che, in caso di mancato accordo in tempo utile, si sarebbe potuta stabilire l'entrata in vigore di un bilancio basato su parametri predeterminati, ad esempio quello dell'anno precedente, con spese aumentate automaticamente di due terzi del tasso di crescita del reddito nazionale. Né fece rilevare che, in ogni caso, egli aveva anche posto, nella sua norma, la regola che gli emendamenti andavano coperti e che, comunque, tale regola poteva valere come criterio assoluto. Si limitò ad affermare: "Oggi la mia proposta può esser respinta, ma io sono fermamente convinto che il principio dell'unanimità relativa per l'approvazione del bilancio e delle leggi di imposta sarà una grande conquista della odierna democrazia". Una affermazione che, oggi, certamente suona molto più attuale che allora.

In effetti, la commissione respinse la sua proposta, a larga maggioranza, ma assieme ad essa furono bocciati anche altri significativi suggerimenti. Fra essi, quello appena ricordato di intoccabilità del livello del saldo del bilancio, disposto dal governo, con l'obbligo di "copertura" in relazione alle proposte parlamentari di maggiore spesa.

1.6 Fu respinto anche il successivo comma della proposta De Vita, che riprendeva il testo mortatiano affermando, in modo più circostanziato: "Nessun disegno di legge che importi nuove o maggiori spese può essere presentato al parlamento, se non è accompagnato da un corrispondente disegno di legge relativo ai mezzi atti a coprire le spese stesse." Era evidente l'intento dell'on. De Vita di riaffermare il concetto di "copertura" assieme a quello di dare a tale obbligo una struttura dettagliata, suscettibile di esame ad hoc.

Ma la sua formulazione, un po' macchinosa, diede luogo ad un infortunio di percorso, che egli non seppe fronteggiare con adeguata presenza di spirito. Infatti, gli fu fatto osservare dall'economista liberista, on. Epicarmo Corbino (PLI), che se fosse stato bocciato il progetto di copertura e approvato quello relativo alla spesa, si sarebbe potuta avere una legge senza copertura. L'on. Corbino non aveva partecipato al dibattito nella seconda sottocommissione; ignorava, perciò, la rilevanza, per il rigore del testo, del termine "copertura", in luogo dell'espressione "mezzi per farvi fronte". Non tenendo conto di ciò, argomentò che, dal punto di vista della salvaguardia del pubblico erario, era preferibile il testo del governo e invitò De Vita a ritirare il suo emendamento. Cosa che questi, scosso dall'osservazione dell'illustre economista liberale, fece immediatamente, buttando via, così, "l'acqua sporca con il bambino dentro".

Per salvare il suo testo dalla critica di Corbino, l'on. De Vita, invece, avrebbe semplice-

mente potuto inserire, dopo "presentato al parlamento", l'espressione "né approvato". Ciò avrebbe impedito di approvare le nuove o le maggiori spese senza l'accompagnamento di un apposito disegno di legge di copertura: che avrebbe dato, a tale copertura, la caratteristica, deprecata dall'on. Laconi, di un "vero piano finanziario".

1.7 Non miglior sorte ebbe un quarto comma, molto importante, della proposta di De Vita, che recitava: "Il bilancio è unico e comprende il bilancio dei vari enti autonomi". Infatti, con il ritiro del suo emendamento riguardante le "nuove o maggiori spese", il presidente Ruini ritenne ritirati anche i successivi commi dello stesso, sicché questo testo non fu oggetto di alcun dibattito, né votazione.

Eppure esso conteneva un principio che solo molto tempo dopo, negli anni '70, quando ormai le situazioni si erano fatte gravose, ci si accorse essere della più grande importanza, sia sotto il profilo della trasparenza, che della "finanza sana". Ci riferiamo al principio di considerare, assieme al bilancio del governo, i bilanci degli enti che ad esso si collegano, come quelli delle pensioni, della sanità, dell'assistenza, della ricerca, dell'aiuto e intervento nei vari settori dell'economia e del credito. Che tanto più crescono, con gestioni finanziariamente oscure e potenzialmente gravose per il governo da cui essi dipendono, quanto più sono separati dai documenti ufficiali dei bilanci di questi. È vero che i trasferimenti a questi enti, da parte dei governi, per coprirne le perdite di esercizio non possono non figurare tra le uscite di questi. Ma gli enti si possono indebitare con i fornitori e finanziatori, con deficit e debiti fuori bilancio che solo tardivamente entrano in quello del governo.

Questi pericoli non potevano non essere presenti alla mente dei costituenti, dato il pullulare della para-fiscalità dell'economia corporativa e di quella della guerra e del dopoguerra. Rimane largamente inspiegabile perché i costituenti abbiano trascurato il problema, salvo pensare che una maggioranza di essi li vedesse con favore, una volta adattati alla nuova fase di interventismo economico democratico e volesse evitare che essi fossero condizionati da regole troppo rigide. I favorevoli all'economia di libero mercato, come Einaudi, Bertone e Corbino, consideravano favorevolmente, d'altra parte, tali enti come in fenomeno transitorio, che si sarebbero dovuti smantellare, salvo per la parte da inserire direttamente nell'ambito del governo, secondo criteri ortodossi di "universalità del bilancio". Criterio – quest'ultimo – che, certamente, era accolto anche da Vanoni, maggiormente favorevole all'intervento pubblico nell'economia. Vanoni, del resto, come emerse negli anni seguenti, in relazione al caso AGIP, vedeva con favore gli enti pubblici autonomi che *assicurassero entrate* allo stato.

1.8 Un ultimo aspetto della disamina che si svolse sui principi costituzionali del bilancio, nella "costituente" del '46-47, riguarda il carattere formale della discussione e della sessione sul bilancio. In proposito, è assai chiaro quanto ebbe ad affermare l'on. Bertone - DC anziano ed esperto di cose finanziarie – in risposta all'on. Buffoni che avrebbe voluto includere, nel dibattito sul bilancio, la possibilità di modifica delle leggi di spesa e di entrata, adducendo, al riguardo, la prassi che, a suo dire, aveva luogo allora nella Repubblica francese.

L'on. Bertoni sostenne che Buffoni era caduto in un equivoco, circa l'emendabilità o

meno da parte del parlamento del bilancio proposto dal governo, confondendo tale facoltà con quella di modificare le leggi di spesa e di entrata: "Non è che non sia ammesso, nella legge che vota il bilancio, aumentare il capitolo o diminuirlo; è vietato introdurre nuovi tributi e nuove spese che non siano state predisposte e preparate prima, secondo la procedura normale. Quando si vota il bilancio, i tributi e le spese sono stati studiati, esaminati, elaborati e portati all'approvazione dell'Assemblea. Se l'Assemblea potesse introdurre nuovi tributi e spese (in sede di discussione del bilancio n.d.r.) il bilancio salterebbe in aria e non si farebbe più nessun bilancio. Quindi è legittima la modificazione di tutte le voci di bilancio, in più o in meno, in attivo o in passivo, ma non può essere lecito introdurre nuovi tributi e nuove spese sui quali non ci sia stato un lavoro preparatorio". Era chiaro, da questa impostazione, che l'on. Bertone aveva espresso, senza trovare altro dissenso che quello dell'on. Buffoni, che l'impostazione generale dei costituenti era quella di un bilancio come legge "formale".

La sessione di bilancio non era vista come un momento di programmazione economico-finanziaria, né sotto il profilo congiunturale, né strutturale. La *fiscal policy* keynesiana era, fra i costituenti, o poco conosciuta o impopolare. Ma il principio del "piano economico" era fra essi, allora, molto popolare, come lo era in tutta l'Europa e negli USA: vuoi quale mezzo propulsivo dell'economia di mercato (come nel caso del "piano Marshall"), vuoi come criterio di regolazione ed indirizzo dell'economia (come si legge negli articoli 42 e 43 della Costituzione). Ma si voleva che l'approvazione del bilancio e pianificazione o programmazione economico-finanziaria fossero attività nettamente separate.

Due ragioni, presumibilmente, nella mente dei costituenti militavano in questa direzione. Innanzi tutto, evitare che l'assalto al bilancio con leggi di spesa e tributi ("il bilancio salterebbe in aria" diceva l'on. Bertone). Inoltre, consentire una discussione approfondita e sistematica delle leggi di spesa e di entrata ("secondo la procedura normale", come diceva l'on. Bertone). Per altro, non era evidente ai costituenti che il sistema bicamerale puro e l'estesa democrazia parlamentare, che essi andavano costruendo, avrebbero reso molto difficile questa separazione, man mano che le esigenze di modifiche legislative fossero diventate più complesse e, nello stesso tempo, pressanti, in relazione alla complessità dell'economia e della società.

1.9 Per parecchio tempo, tuttavia, sia il principio del bilancio formale del terzo comma dell'articolo 81, che quello dell'obbligo di fronteggiare le nuove spese con nuove entrate, di cui al quarto comma, parvero funzionare adeguatamente. In effetti, il "piano Vanoni" del 1955 fu presentato come un documento separato e autonomo rispetto alla legge di bilancio che Vanoni stesso, come Ministro del bilancio, stava preparando. Le politiche tributarie e di spesa pubblica che il "piano Vanoni", nelle intenzioni del suo ideatore, implicava, sarebbero state oggetto di separato esame. Per quanto riguardava il bilancio, il compito principale che l'on. Vanoni si era assunto – come premessa al suo piano – era quello di presentare un bilancio sano, a difesa del risparmio e della moneta. Bilancio e piano, come momenti separati, dal punto di vista delle sessioni decisionali, ma interdipendenti dal punto di vista delle scelte globali.

L'articolo 81, con il principio del "tendenziale pareggio" che, secondo Einaudi e Vanoni, esso comportava avrebbe dovuto servire in questa direzione. Non diversamente accadde, negli anni '60, in relazione alla trasformazione del Ministero del bilancio in Ministero che

aveva anche il compito di predisporre la programmazione economica. Il piano Pieraccini – del 1965 – venne approvato con una legge che era del tutto separata da quella del bilancio che, comunque, aveva anche essa carattere formale: nel senso che gli enunciati di tale piano, per diventare operativi, avrebbero dovuto essere tradotti in specifiche norme di legge. Un documento previsionale e programmatico del Ministero del bilancio, comunque, provvedeva annualmente ad indicare gli obiettivi dell'azione della finanza pubblica, dando un inquadramento alla legge di bilancio ed agli altri interventi che il governo, con tale documento, andava prospettando, in sede sostanziale. Fra di essi, come è noto, assunsero rilievo quelli nel settore delle varie riforme: regioni, sanità, pensioni, oltre alle varie leggi di incentivazione. Per tutti gli anni '60 e nei primi anni '70, le regole esistenti, integrate nel modo indicato, parvero funzionare.

1.10 Le insufficienze dell'impianto esistente di regole di bilancio emersero in modo clamoroso a metà degli anni '70, a seguito della crisi petrolifera e della connessa elevata inflazione che fece nascere la necessità di politiche restrittive.

Con la riduzione della crescita economica, si riduceva la possibilità di crescita dei gettiti fiscali, proprio mentre il varo della riforma tributaria, comportava una iniziale perdita di entrate. Invece le spese aumentavano secondo i generosi ritmi stabiliti, nel passato, in leggi con effetti automatici. Non si pensò allora, per altro, a modificare l'articolo 81 della Costituzione perché pareva, ai più, che proporre di cambiare il testo della Costituzione fosse come ammettere che il suo costrutto non fosse interamente valido: mentre, allora, nel clima generale di contestazione di valori democratici, pareva necessario affermare l'opposto.

Invece si pose mano alla legislazione ordinaria sul bilancio, dando vita, dopo intenso ravaglio, alla nuova legge n. 468 del 5 agosto 1978. Essa cercava di risolvere, con le norme procedurali sul bilancio, parecchi dei problemi di cui si è detto, in particolare quello del controllo da parte del governo delle finanze "fuori bilancio", quello della difesa del saldo finanziario stabilito dal governo, in sede di bilancio, e in relazione alle successive proposte di legge di spesa e di entrata, con obblighi di copertura meno vaghi di quelli emersi nella prassi precedente.

1.11 Com'è noto, questi vennero affidati a una legge finanziaria, che doveva accompagnarsi a quella di bilancio, con la possibilità di modifica delle legislazioni di spesa e di entrata. Tale carattere "sostanziale" della legge finanziaria appariva necessario sia per dare al governo ed al parlamento la possibilità di tener conto, in un quadro globale, di tutti i soggetti della finanza pubblica che al bilancio dello stato erano estranei, sia per poter effettuare "manovre correttive" rivolte ad equilibrare il saldo che, nel bilancio, si sarebbe determinato a legislazione invariata.

In altri termini, mentre il principio della "formalità" del bilancio era apparso, all'epoca della Costituzione, come un baluardo contro la dilatazione del disavanzo, ora emergeva l'opposto: perché le previsioni di entrata, risultanti dalle leggi sostanziali vigenti, rispetto alle leggi di spesa, a leggi invariate, risultavano pericolosamente insufficienti. In effetti, l'articolo 81 della Costituzione, date le elusioni rese possibili dalla sua dizione flessibile, non aveva posto barriere alla crescita, nel tempo, della nuova spesa pubblica, senza corrispondente adeguata copertura.

## **2. I progetti di riforma costituzionale del bilancio degli anni '80**

2.1 Fu nella IX legislatura – 1983/87 – che ci si rese conto che la legislazione ordinaria sulla contabilità pubblica poteva non bastare per porre argine al crescere del disavanzo pubblico. D'altra parte, i tempi erano ormai maturi per attuare riforme istituzionali, con modifiche della Costituzione, che la rendessero adatta all'evoluzione storica, senza compromettere i suoi principi di fondo, di carattere democratico, che non erano più oggetto di contestazione. Più in generale, pareva matura anche una riforma della struttura della pubblica amministrazione, nelle sue varie componenti (cfr. l'Appendice nella quale sono riportati anche altri progetti qui non esaminati).

In questo nuovo clima culturale vide la luce, in tempi brevi, il 12 ottobre 1983 l'istituzione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, presieduta dal sen. Bozzi, mentre nel luglio del 1985 veniva presentato un altro testo – di notevole rilievo per la tematica in esame – da parte dell'on. Bassanini (Sinistra indipendente) e l'anno seguente un testo – anch'esso fortemente innovativo – dell'on. Crivellini (Partito radicale), cui se ne affiancava, subito dopo, uno non molto differente del sen. Signorino (Partito radicale).

2.2 La Commissione Bozzi svolse i suoi lavori, con ampi dibattiti, sino all'inizio del 1985, proponendo coraggiosamente che nella Costituzione si disponesse il principio del bilancio di parte corrente, così come stabilito nella Grundgesetz tedesca. Tale regola avrebbe dovuto applicarsi ai bilanci di tutti gli enti pubblici.

Il bilancio globale italiano aveva, allora, un deficit che tendeva al 13% del prodotto nazionale lordo, con spese in conto capitale inferiori al 5% e un disavanzo primario (cioè il bilancio al netto della spesa per interessi) superiore al 5%. Il bilancio globale di parte corrente aveva un deficit che tendeva a superare il 7%. Anche considerando il solo bilancio statale, dato che l'onere del servizio del debito pubblico gravava quasi interamente su di esso, la regola proposta dalla Commissione Bozzi avrebbe comportato manovre di aggiustamento attorno al 6% del PIL: uno sforzo rilevante, anche se distribuito nel corso di alcuni anni. Esso, per altro, poteva essere attuato grazie all'intenso processo di sviluppo economico ed alla rapida riduzione che si andava manifestando nel tasso di inflazione, dovuta in notevole misura alla riduzione degli automatismi salariali.

Se la norma in questione fosse stata approvata, fissando altresì un periodo transitorio per il suo rispetto, il corso della finanza pubblica negli anni '90 e la connessa problematica del rapporto fra debito pubblico e PIL, sarebbero apparsi molto diversi.

Per facilitare il conseguimento di tale obiettivo, la Commissione Bozzi propose anche una drastica riforma dei poteri consentiti in sede di legge di bilancio e finanziaria. Innanzi tutto, veniva disposto che, assieme all'approvazione del bilancio per l'anno successivo, si sarebbero dovute approvare, in modo vincolante, le previsioni di entrate e spese per il successivo quadriennio, così da determinare un vincolo ai saldi di bilancio quinquennali. Tale norma veniva rafforzata con l'importante disposizione per cui sessanta giorni prima della presentazione del bilancio preventivo, le camere avrebbero dovuto approvare il limite massimo all'autorizzazione a contrarre prestiti, per il quinquennio successivo. Veniva anche precisato che questo limite avrebbe riguardato la contrazione di prestiti "sotto qualsiasi forma": con il che si intendeva far riferimento alla prassi di porre in bilancio la spesa

di parte corrente, relativa al servizio del debito, che soggetti diversi dal governo avrebbero contratto con le banche o emettendo obbligazioni – come le Ferrovie dello Stato o gli enti per il finanziamento del Mezzogiorno o gli organismi autonomi degli enti locali, quali le società aeroportuali e quelle delle ferrovie metropolitane e le aziende di trasporto urbane e regionali. Chiaramente, la norma sul vincolo quinquennale alla contrazione dei prestiti si configurava anche come lo strumento globale, su base costituzionale, di un piano quinquennale di rientro dall'alto livello di deficit, sino al pareggio del bilancio di parte corrente.

Il freno alla possibilità del parlamento e dello stesso governo di emendare le leggi finanziarie annuali veniva attuato stabilendo che vi fosse una sola legge, quella di bilancio, dotata di carattere semi-sostanziale. Al di là della quantificazione – in bilancio – delle poste derivanti dalle leggi di entrata e spese preesistenti, nella manovra finanziaria del bilancio, governo e parlamento avrebbero avuto la facoltà di abrogare o ridurre le leggi di spesa, di quantificare, per il successivo quinquennio, gli stanziamenti derivanti dalle leggi di spesa esistenti e di modificare le aliquote della legislazione tributaria in vigore. Tale legge, per altro, poteva anche prevedere stanziamenti riguardanti i cosiddetti “fondi globali” relativi a futuri provvedimenti legislativi di spese o di riduzione di entrate, per il quinquennio successivo, ma la utilizzazione di queste coperture sarebbe stata subordinata all'approvazione di tali entrate, a valere su tutto il quinquennio.

In aggiunta a ciò, la Commissione Bozzi proponeva che durante la sessione di bilancio non si potessero adottare provvedimenti legislativi estranei alla manovra di bilancio, che aumentassero le spese o riducessero le entrate: regola, questa, che è stata, poi, introdotta nei regolamenti parlamentari.

2.3 La Commissione Bozzi dedicò poi una particolare attenzione alle leggi di spesa successive all'approvazione del bilancio che, forse con una eccessiva enfasi, venivano ritenute l'insidia maggiore all'equilibrio del bilancio ed alla moderazione fiscale. Veniva proposto che esse potessero finanziarsi solo con le coperture già predisposte nel bilancio e che non potessero venir deliberate nelle commissioni parlamentari, in sede legislativa, ma solo nell'aula. D'altra parte, veniva stabilita una norma di grande importanza che anticipava la problematica delle *contingent liabilities* che sta emergendo, a livello internazionale, in quest'ultimo periodo. Nella legge di bilancio si sarebbero dovuti indicare l'importo globale di tutte le garanzie che lo stato avrebbe potuto dare durante l'esercizio e il limite massimo ai crediti ed alle anticipazioni che esso, sempre durante l'esercizio, avesse deciso di concedere.

Infine, qualora il Presidente della Repubblica avesse rinviato alle camere leggi di spesa, per violazione dell'articolo 81 della Costituzione (cioè, essenzialmente per carenza di copertura), queste avrebbero potuto approvarle solo a maggioranza assoluta. Inoltre, la corte dei conti, in sede di esame del rendiconto, doveva “valutare il costo effettivo delle leggi approvate dalle camere negli esercizi precedenti” ed era abilitata ad investire la Corte Costituzionale di giudizi di violazione dell'articolo 81, ovviamente nel nuovo testo.

2.4 La norma relativa al potere giurisdizionale della Corte dei conti sull'articolo 81 rispondeva all'esigenza di un'interpretazione autentica dei suoi poteri costituzionali, che già poteva ricavarsi dall'articolo 103 della Costituzione, per cui “la Corte dei conti ha

giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge". Anche senza questa norma costituzionale, si trattava di chiarire che l'esame dei rendiconti e quello dell'esecuzione della legge di bilancio avevano carattere giurisdizionale, cosa che in seguito è stata fatta. Ma ad evitare interventi tardivi, sarebbe stato auspicabile disporre di un controllo della Corte dei conti *ex ante*.

La stessa considerazione vale per la norma suggerita dalla Commissione Bozzi e tradotta in seguito in norma di legge ordinaria, per cui la Corte dei conti valutava, nel suo rendiconto, il costo delle leggi approvate dalle camere negli esercizi precedenti. Si sarebbe dovuto disporre, nelle leggi sulla contabilità pubblica, se non nella nuova stesura dell'articolo 81, un potere della Corte dei conti di effettuare un esame preventivo del probabile costo delle leggi di spesa, in rapporto alla effettività delle coperture deliberate in sede di proposte del governo e di dibattito parlamentare, nella sessione di bilancio e successivamente.

Il divieto alla delibera delle leggi di spesa in commissione e il rafforzamento delle procedure di votazione nel caso di rinvio alle camere da parte del Presidente della Repubblica, per violazioni dell'articolo 81, erano regole soprattutto simboliche. Infatti, il presidente della camera, secondo il regolamento già allora in vigore, poteva predisporre l'assegnazione di proposte di legge per la delibera legislativa in commissione solo qualora si trattasse di questioni che non avessero speciale rilevanza di ordine generale. E la prassi delle commissioni bilancio reputa che le questioni di speciale rilevanza generale ci siano gli effetti di finanza pubblica. Un chiarimento dei regolamenti parlamentari, in questa direzione, avrebbe avuto una via procedurale meno complessa che una norma di modifica costituzionale, evitando un appesantimento eccessivo della riforma dell'articolo 81 della Costituzione.

Quanto al principio del voto nelle camere a maggioranza assoluta, nel caso di diniego del Presidente della Repubblica di promulgare leggi, per violazione di regole di copertura, esso andava letto soprattutto come un incitamento al Presidente della Repubblica ad adottare l'iniziativa di restituzione alle camere di leggi inficiate da violazioni dell'articolo 81 che – senza dubbio – per un Capo dello stato, espresso dal parlamento e destinato a sidersi al termine del proprio mandato, costituisce un atto molto impegnativo.

2.5 L'on. Bassanini (Sinistra Indipendente), nella IX legislatura, presentò un progetto di legge costituzionale, mirante a chiarire la portata dell'articolo 81 della Costituzione, le cui specificazioni sarebbero state attuate con norme di legge ordinaria, che non si sarebbero potute abrogare, né derogare con "leggi di approvazione o variazione del bilancio, né leggi di spesa o di entrata", vale a dire dotate di un livello gerarchico intermedio fra le leggi costituzionali e le altre leggi ordinarie.

Il testo Bassanini prevedeva l'approvazione non solo del bilancio dello stato, ma, più in generale, in modo indeterminato "dei bilanci di previsione". La legge ordinaria avrebbe individuato quelli da prendere in considerazione, accanto al bilancio statale. Ovviamente, tale compito avrebbe comportato anche la normalizzazione contabile di tali altri bilanci. Questa, probabilmente, la ragione per cui non si specificava, da subito, nel progetto di legge costituzionale, la lista degli enti i cui bilanci il parlamento avrebbe dovuto approvare.

D'altra parte, il voto annuale di approvazione non avrebbe riguardato solo i bilanci di previsione dell'anno, ma anche quelli pluriennali, così innovando, rispetto alla normativa

della legge 468/78 – per la quale il parlamento delibera solo sul primo anno – del preventivo di bilancio triennale che gli viene sottoposto.

Consapevole del fatto che spesso ciò che fa difetto nelle leggi che vengono approvate, dopo quella di bilancio e finanziaria, è la attendibilità del loro costo e conseguentemente l'adeguatezza della relativa copertura, l'on. Bassanini proponeva che tali proposte legislative fossero accompagnate da una relazione che desse dimostrazione analitica "degli oneri che ne derivano per lo Stato e per gli enti pubblici". Tali "relazioni" che corrispondono alle "relazioni tecniche" di cui vengono corredate non solo le leggi successive al bilancio, comportanti nuove o maggiori spese o minori entrate, ma anche la legge finanziaria e quelle di accompagnamento, avrebbero dovuto prevedere coperture poliennali.

Era evidente, all'epoca, che le previsioni di bilancio e quelle di copertura, risultavano difettose, dando luogo a sfondamenti rispetto ai deficit posti dal governo e votati dal parlamento e a violazioni di fatto dell'articolo 81. Così, l'on. Bassanini prevedette l'istituzione di un organismo, denominato "ufficio parlamentare per il bilancio", con il compito di certificare la quantificazione degli effetti finanziari della legge finanziaria e di bilancio e dei successivi singoli provvedimenti legislativi, prima della loro discussione e approvazione. La soluzione rappresentava un compromesso, rispetto a quella di affidare tale compito ad un organo "terzo" rispetto al parlamento, come la Corte dei conti. Il principio della "centralità del parlamento" nella manovra di finanza pubblica, che la Costituzione aveva stabilito, appariva all'epoca come un canone invalicabile. E ciò, naturalmente, in particolare per le forze di opposizione che, allora, non avevano una prospettiva di poter divenire maggioranza, se non tramite larghe intese parlamentari.

Comunque, l'on. Bassanini percepiva i limiti di tale impostazione. Assegnare a un organismo collegato al parlamento, che è portatore di interessi e ha, come principale competenza, quella di effettuare scelte decisionali fra interessi, anche i giudizi di verità, che riguardano gli effetti di tali scelte, è una soluzione che sembra violare il criterio di "terzietà", per cui chi giudica non deve essere parte in causa e viceversa. In questa prospettiva si inquadrava, presumibilmente, la proposta del progetto Bassanini di dare, comunque, alla Corte dei conti un potere generale di promuovere giudizi di costituzionalità, con riguardo a violazioni dell'articolo 81, con la possibilità di esercitarla prima che le leggi approvate dal parlamento fossero promulgate dal Presidente della Repubblica, così da permettergli di sospendere la promulgazione.

La scelta dell'on. Bassanini di proporre solo scarse norme di attuazione dell'articolo 81, anziché vaste modifiche costituzionali gli impediva, per altro, di prevedere quella che avrebbe dovuto essere la logica conseguenza di tale impugnativa della Corte dei conti: vale a dire la sospensione, da parte del Capo dello Stato, della promulgazione della legge impugnata, in attesa della decisione della Corte Costituzionale, salvo modifica da parte del parlamento, delle parti controverse, in modo da sanare la censura della Corte dei conti.

2.6 Due parlamentari radicali, l'on. Crivellini ed il sen. Signorino, presentavano, pochi mesi dopo, norme di modifica costituzionale che andavano al di là del principio del pareggio del bilancio di parte corrente, suggerito dalla Commissione Bozzi, disponendo, ad integrazione dell'articolo 81, che il disavanzo fra entrate e spese del bilancio non potesse superare la percentuale del 10% delle entrate. La regola poteva riferirsi, in concreto, al so-



lo stato o all'intero governo centrale, così da ricomprendere fra le entrate anche i contributi sociali obbligatori. Nel primo caso, il limite del deficit sarebbe stato un po' minore del 3% – successivamente introdotto con le regole di Maastricht – mentre nel secondo avrebbe potuto superare lievemente il 4%. Comunque, paradossalmente, il disavanzo consentito, a causa della formulazione adottata, sarebbe aumentato con l'aumento del rapporto entrate/prodotto nazionale.

Sia Signorino che Crivellini prevedevano un periodo transitorio, in cui il disavanzo sarebbe dovuto scendere progressivamente. Le proposte si completavano con la regola che, in ogni caso, un bilancio in disavanzo poteva essere approvato dal parlamento solo a maggioranza assoluta dei componenti: ove ciò non accadesse, non si specificava che cosa il governo potesse fare per evitare il caos finanziario. Quest'ultima proposta era un atto provocatorio: volevano sollecitare governo ed opposizione di sinistra ad una maggior attenzione al rigore della finanza pubblica e, in tale quadro, ad un impegno attivo per realizzare riforme della costituzione fiscale. Data anche l'esiguità del gruppo radicale, né Signorino, né Crivellini poterono dare un qualche seguito alle loro iniziative parlamentari.

2.7 Nella X legislatura, che ebbe inizio a metà del 1987, oramai la situazione della finanza pubblica si era deteriorata ed il deficit del bilancio globale dell'operatore pubblico pareva sfuggire alle possibilità di controllo del governo, nonostante gli sforzi della legge n. 468 del 1978 di dotarlo di strumenti di programmazione finanziaria pluriennale e di monitoraggio trimestrale, riguardanti il complesso del settore pubblico.

I tentativi di riforma o maggiore operatività dell'articolo 81 della Costituzione, nell'arco di questa legislatura, si collocano in due diverse epoche: al suo inizio, a cavallo fra il 1987 ed il 1988 e verso la sua fine, nella seconda metà del 1991, quando oramai si avvertiva una crisi generale dell'assetto politico-istituzionale esistente. In mezzo vi è la riforma della legge 468/78 – mediante la legge n. 362 del 1988 – che segna una svolta importante, nei poteri del governo, in materia di bilancio e legge finanziaria, costituendo la base istituzionale delle "manovre di rientro" degli anni '90.

L'inizio di legislatura vede una ripresa dell'iniziativa dell'on. Bassanini e dei liberali, delusi dalla scarsa risonanza operativa dei lavori della Commissione Bozzi. L'on. Bassanini, assieme ad altri parlamentari, non tutti del suo gruppo parlamentare (Sinistra Indipendente), presentava due progetti, fra loro connessi, di integrazione dell'articolo 81 e di riforma istituzionale semi-federalista da attuarsi mediante cosiddette norme interposte, né di attuazione costituzionale, né rientranti nella carta costituzionale, ma intermedie. Ovviamente, le norme costituzionali riguardanti l'articolo 81 – che erano promosse dalla Sinistra Indipendente e si presentavano come progetto Bassanini-Visco – riprendevano il progetto di modifica costituzionale accompagnata da "legge interposta", presentato nella legislatura precedente, decaduto con lo scioglimento delle camere.

Quelle relative alla riforma istituzionale, che erano firmate anche da un consistente gruppo di onorevoli socialisti – tanto da presentarsi come Bassanini-Aniasi – erano concepite come vere e proprie riforme della Costituzione. Esse prospettavano la trasformazione del Senato in "camera delle autonomie" e l'attribuzione, quasi esclusiva, della competenza in materia di approvazione del bilancio e della legge finanziaria alla prima camera. I membri del Senato, eletti in secondo grado dai rappresentanti delle regioni e degli enti locali, pote-

vano intervenire nella discussione della manovra annuale di finanza pubblica – che si sarebbe effettuata nella prima camera – solo come osservatori. La loro facoltà di proporre emendamenti veniva circoscritta alle materie di loro interesse, cioè quelle relative alle autonomie; e, comunque, la loro approvazione o bocciatura era competenza della prima camera.

D'altra parte, bilancio e legge finanziaria riguardavano solo il settore statale e non più l'intera pubblica amministrazione. Questa restrizione serviva per evitare che, per l'approvazione del bilancio, si riproponesse il bicameralismo, in relazione al fatto che, in materia di finanza regionale e locale, la seconda camera aveva competenze deliberative e non solo consultive. Era evidente, nella nuova proposta Bassanini-Aniasi, l'esigenza di snellire l'iter parlamentare di discussione e approvazione del bilancio e della legge finanziaria, ponendo di fronte al governo, nell'iter di bilancio, una sola camera anziché due. D'altra parte, la specializzazione della seconda camera nelle materie relative ai governi regionali e locali ed alle loro finanze, avrebbe alleggerito di alcuni compiti la prima camera. Si perdeva, però, l'occasione per un coordinamento globale dell'intera finanza pubblica: come divisato, invece, nel progetto Bassanini della IX legislatura.

Il profilarsi di situazioni di emergenza, in relazione alla crescita del debito pubblico verso il 100% del prodotto nazionale, in presenza di una tendenza alla stabilizzazione del rapporto fra deficit e PIL verso il 10%, induceva i proponenti, capeggiati da Bassanini-Aniasi, a prospettare l'accrescimento del ruolo del governo, rispetto a quello del parlamento, nella manovra di bilancio. Il riconoscimento di esigenze di maggior autonomia delle regioni e degli enti locali non parve loro, perciò, essere l'occasione per la introduzione di elementi di appesantimento parlamentare della manovra finanziaria annuale. D'altra parte, era in elaborazione la modifica della legge 468/78, mediante le innovazioni della legge n. 362 del 1988, che dava al governo maggiori poteri di controllo globale sul bilancio del settore statale, con il Documento di programmazione economica e finanziaria, da approvarsi prima della manovra annuale di finanza pubblica.

2.8 Subito dopo le iniziative degli onorevoli Bassanini-Visco e Bassanini-Aniasi, si esplicarono, nel seno della maggioranza, quelle del gruppo liberale, a cura dell'on. Battistuzzi che, come accennato, riprendeva il progetto Bozzi, lasciato ormai cadere dai più, accentuandone, se necessario, l'incisività.

Così, nelle norme costituzionali sostitutive dell'articolo 81, l'on. Battistuzzi stabiliva – all'articolo 1 – il principio del pareggio di parte corrente del bilancio di tutti gli enti pubblici, di cui alla Commissione Bozzi. Specificava, inoltre, che, sul lato delle entrate, avrebbero concorso alla copertura delle spese correnti solo le entrate tributarie o patrimoniali. Quelle derivanti da alienazioni patrimoniali rimanevano disponibili per la copertura delle spese in conto capitale, a riduzione del fabbisogno di indebitamento. I mezzi di copertura andavano indicati per un intero quinquennio – come nel testo della Commissione Bozzi – di cui si riprendeva anche la norma sul vincolo quinquennale sulla contrazione di prestiti, effettuati sotto qualunque forma.

Onde evitare oneri non coperti al di là del termine, si disponeva che le leggi che prevedessero spese in conto capitale e quelle che stabilissero spese correnti per specifici interventi, non potessero avere una efficacia superiore al quinquennio. Qui si presentava, però, un dilemma: ove la nozione di legge di spesa corrente per specifici interventi fosse stata

interpretata restrittivamente, la regola non avrebbe avuto molta rilevanza. Leggi di spesa in materia come quelle previdenziali, sanitarie, assistenziali, per la formazione professionale e la scuola i cui effetti si proiettano ben al di là del quinquennio non ne sarebbero state interessate; ma qualora la nozione in questione fosse stata interpretata estensivamente, si sarebbe dovuta immaginare una legislazione sociale e culturale precaria nel tempo.

Maggiormente innovativa rispetto alla Commissione Bozzi e finalizzata ai problemi del rientro dalla ormai gravosa situazione di deficit ed indebitamento della finanza pubblica, il secondo progetto Battistuzzi di revisione delle regole di bilancio, che venne presentato nel maggio del 1988. Esso, a differenza del precedente, non mirava a modificare l'articolo 81, ma si presentava come una legge ordinaria, rivolta alla sua attuazione.

Pur recependo molti contenuti della Commissione Bozzi, accettava la dicotomia fra legge di bilancio e legge finanziaria, ormai entrata nella prassi parlamentare, sia grazie alla legge 468/78, sia grazie alla proposta di modifica, allora in discussione, che si sarebbe tradotta nella legge 362 dell'agosto del 1988. Questa avrebbe stabilito il principio della manovra triennale di finanza pubblica, mediante il Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) vincolante per il primo anno del triennio. Si tratta, come è noto, di un programma triennale scorrevole.

Secondo il progetto Battistuzzi, invece, ogni triennio, nel DPEF, il governo avrebbe dovuto stabilire, per i tre anni a venire, muovendo dal bilancio di competenza, il saldo netto da finanziare, il ricorso al mercato finanziario e il fabbisogno interno del settore statale, in assoluto ed in rapporto al PIL. E la votazione del parlamento avrebbe reso vincolante, sia per l'esecutivo che per le camere, tali saldi e grandezze finanziarie. Una impostazione analoga, adottata nei primi anni '90, ha consentito alla Svezia di portarsi, nel giro di cinque anni, da un elevato disavanzo a un deficit, per il 1998, inferiore al 3%.

Le deroghe alla natura formale della legge di bilancio non venivano attuate, come nella proposta Bozzi, mediante la ammissibilità di modifiche legislative riguardanti le aliquote dei tributi, la quantificazione per il quinquennio a venire delle leggi di spesa e l'abrogazione o la riduzione di leggi di spesa, ma mediante una legge finanziaria dotata di simili attribuzioni. In essa si sarebbero potute stabilire variazioni di aliquote tributarie e accantonamenti per provvedimenti che il parlamento avrebbe in seguito potuto approvare, corredati da fondi negativi di entrata o riduzione di spesa, atti a costituirne la copertura. Veniva, così, diviso l'istituto, poi entrato nella nostra prassi di bilancio, dei fondi negativi: per altro, essa valeva limitatamente a future norme di spesa, non per spese già approvate nella legge finanziaria che – a differenza di quella attualmente vigente – non veniva a ciò abilitata. D'altra parte, per dare ai fondi negativi quell'effettivo carattere di copertura preventiva, che era nell'intenzione, veniva stabilito il carattere preclusivo della loro entrata in vigore rispetto ai provvedimenti di spesa: regola, questa, che nella prassi dei fondi negativi – da quando essi sono stati adottati – non pare, invece, sia stata sempre rispettata. Mancava, per altro, l'indicazione di organi imparziali atti a valutare l'effettiva entità delle nuove spese e delle relative coperture.

La proposta Battistuzzi interveniva su ciò con una misura "*ex post*". In relazione al problema, divenuto ormai cronico, del mancato rispetto delle previsioni, nel corso dell'attuazione del bilancio, essa disponeva che qualora non si fossero rispettati, in corso di esercizio, i saldi approvati, per il bilancio annuale, a causa di un andamento delle spese mag-

giore e delle entrate inferiore a quelli previsti, sarebbe entrata in atto una rimodulazione automatica dei capitoli di spesa corrente.

2.9 D'altra parte, al fine di ridurre il deficit di parte corrente si proponeva, come vinco-ante per il periodo transitorio, una percentuale dei saldi del triennio, sino al loro azzeramento. Era evidente, in questa proposta, il richiamo alla norma del Graham Act negli Stati Uniti. Ovviamente, essa mirava a un traguardo ben più ambizioso di quello della Commissione Bozzi: vale a dire al pareggio globale finanziario del bilancio del settore statale, sia in termini di competenza (saldo netto da finanziare), che in termini di cassa (ricorso al mercato finanziario e fabbisogno interno al settore statale). I soli deficit ammessi sarebbero stati quelli dei governi periferici, che non incidavano né sul saldo netto da finanziare del settore statale, né sul ricorso di esso al mercato finanziario, né sul suo fabbisogno.

Per scoraggiare i provvedimenti di spesa ed agevolare il contenimento dei disavanzi, veniva poi stabilito che la copertura, per le nuove spese, dovesse essere del 50% maggiore delle stesse, così da costituire fondi di riserva: una norma, ad evidenza, un po' paradossale. Molto importante, invece, la riproposizione del principio della Commissione Bozzi, per cui nella legge di bilancio si doveva anche disporre un limite alla concessione di nuove garanzie statali ed alla concessione di crediti e anticipazioni, comportanti un onere per la finanza pubblica.

### *3. I progetti di riforma costituzionale del bilancio degli anni '90*

3.1 Nel 1991, oramai, nonostante si fosse finalmente raggiunto il pareggio del bilancio primario, il respiro della finanza pubblica italiana era diventato estremamente affannoso a causa della persistenza del disavanzo attorno al 10%, dovuto all'onere per interessi, che si autoalimentava, facendo crescere il debito pubblico rispetto al PIL, con una spirale sempre più minacciosa. Il debito sul PIL, oramai, era attorno al 100%. Ed il servizio di esso era reso costoso, oltretutto dall'alta percentuale del debito sul PIL, anche dall'alto tasso di interesse, connesso al tasso di inflazione, superiore al 6% e al rischio-paese.

A sua volta questo era dovuto, oltretutto alla pesantezza del debito sul PIL, alla debolezza della lira nel cambio con le altre valute, causato dal disavanzo della bilancia dei pagamenti, che andava generando una crescita dell'indebitamento estero. Il disavanzo con l'estero era dovuto sia all'inflazione differenziale che aveva gradualmente eroso i margini di competitività, sia alla elevata domanda interna, causato dall'elevato deficit pubblico. La Banca d'Italia cercava di difendere il cambio della lira con una politica di tassi di interessi sostenuti e con l'uso delle ampie riserve valutarie disponibili: reputando che ciò fosse essenziale per mantenere la credibilità della nostra moneta ed evitare la pericolosa spirale inflazionistica.

Sarebbe stata necessaria una politica fiscale di rientro, di carattere poliennale, che sorreggesse tale manovra di politica monetaria. Essa avrebbe dovuto generare un avanzo primario un po' superiore alla differenza tra tasso di interesse e tasso di crescita del PIL, moltiplicata per la percentuale del debito pubblico sul PIL (che allora era attorno al 100%), onde invertire la spirale di crescita del rapporto tra debito pubblico e PIL ed avviare il ciclo

virtuoso della diminuzione di tale rapporto. Una volta stabilizzato il rapporto debito/PIL, con contenimento dell'inflazione, sarebbe stato possibile fruire di una riduzione del tasso di interesse sul debito pubblico, che avrebbe agevolato la discesa del rapporto debito/PIL. Le aspettative di un credibile impegno vincolante del governo e del parlamento a un tale programma di risanamento della finanza pubblica avrebbe agevolato tale circolo virtuoso.

In tale quadro potevano essere utili modifiche procedurali, anche a livello costituzionale, della legislazione di bilancio, rivolte a promuovere un piano di risanamento a medio termine, comportante una riduzione del deficit, capace di realizzare gli obiettivi or ora indicati. In effetti, in questo periodo troviamo due nuovi progetti di revisione della costituzione fiscale: quello dell'on. Andreotti, Presidente del Consiglio dei ministri, assieme al Ministro per le riforme istituzionali Martinazzoli, per il governo e la DC, e quello dell'on. Fiocchi (PLI). Il primo poteva costituire un messaggio politico di rilevante portata – data l'autorevolezza della fonte proponente – ma eluse la tematica di medio termine appena indicata, probabilmente proprio perché vi era il timore che la maggioranza che sorreggeva il governo non fosse disposta ad approvare riforme della costituzione fiscale troppo incisive. Il secondo, invece, propose al riguardo una impostazione, ripresa dalla Commissione Bozzi, che, ove accolta, avrebbe potuto essere la base per il piano di risanamento.

3.2 Il progetto di legge dell'on. Andreotti presentava una articolata sostituzione dei commi 3 e 4 dell'articolo 81 della Costituzione, stabilendo, innanzi tutto, la possibilità di introdurre, con legge di bilancio, nuovi tributi e nuove spese, con riferimento all'equilibrio della finanza pubblica. Questa formulazione era di per sé interessante, come soluzione per fondere assieme legge di bilancio e legge finanziaria, in un'unica manovra di finanza pubblica, la cui parte innovativa sul piano legislativo veniva circoscritta non già limitandone i contenuti, come nella proposta Bozzi, ma in base a specifiche finalità. Essa però rimaneva un semplice enunciato di massima: non venivano delineate le ipotesi in cui tale equilibrio risultasse violato e i caratteri temporali della manovra che si sarebbe dovuta fare per ristabilirlo. Così, la norma operava una semplice razionalizzazione e semplificazione della dicotomia legge di bilancio e finanziaria, non incideva sulle tematiche del risanamento della finanza pubblica, con vincoli costituzionali.

Si disponeva, per altro, che gli obblighi di copertura, per le leggi successive alla approvazione del bilancio, dovessero riguardare il loro intero arco di applicazione.

Circa la possibilità del parlamento di proporre tali emendamenti di spesa o minor entrata, in sede di discussione e delibera della legge di bilancio, si disponeva che essi fossero sempre ammissibili, qualora fossero stati di carattere compensativo, ma che dovessero essere approvati a maggioranza assoluta dei membri del parlamento. Il governo, invece, aveva la possibilità di presentare emendamenti incrementativi del deficit.

A parte la regola della votazione, per gli emendamenti parlamentari, la possibilità complessiva di emendare leggi di bilancio risultava, così, più ampia di quella attualmente vigente che, comunque, non discrimina tra emendamenti governativi e parlamentari. Attualmente, infatti, non sono ammissibili gli emendamenti, sia del governo che del parlamento, che generano maggiori spese o minori entrate correnti, qualora siano compensati con minori spese o maggiori entrate in conto capitale, di finanziaria o di bilancio, o con minori spese correnti di bilancio.

Per quanto riguarda i provvedimenti collegati, il cui fine è il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, la prassi parlamentare oramai non ritiene ammissibili gli emendamenti – parlamentari o del governo – che estendano per analogia il contenuto di questi provvedimenti collegati o che riguardino nuove materie, anche se compensati secondo i criteri appena indicati. Sono, invece, ammissibili gli emendamenti che migliorano i saldi, anche se estendono per analogia il loro contenuto o introducono nuove materie.

La possibilità per il governo di proporre e far votare, a maggioranza semplice, emendamenti non compensati – ammessa dal progetto Andreotti – d'altra parte avrebbe potuto esporre il bilancio governativo alla pressione e al "ricatto" dei parlamentari, non solo dell'opposizione (ad esempio mediante il *filibustering*), ma anche della stessa maggioranza: che avrebbe potuto chiedere al governo, come condizione per l'approvazione del suo bilancio, di far propri suoi emendamenti privi dei requisiti di compensazione richiesti. E, del resto, con l'espedito di far propri gli emendamenti della maggioranza e gli altri che gli servissero per raccogliere consensi dall'opposizione, il governo avrebbe potuto abbreviare i tempi della discussione, anche in presenza di un quorum favorevole inferiore alla maggioranza assoluta.

3.3 Circa le iniziative legislative successive alla legge di bilancio, esse, secondo il progetto Andreotti, avrebbero dovuto rispettare gli equilibri finanziari stabiliti con tale legge, tenintesi, altresì disponendo una copertura per tutto l'arco di applicazione dei provvedimenti proposti. Il governo, qualora avesse ravvisato, in tali proposte, una violazione dei criteri di equilibrio finanziario, avrebbe potuto ottenere una sospensione di tre mesi del dibattito: non veniva disposto, per altro, nulla di specifico circa il da farsi durante la sospensione e le eventuali correzioni da apportare ai testi, per i quali essa era stata invocata. Trascorso tale termine, senza le correzioni, per approvare quei testi sarebbe stata necessaria la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera: un requisito molto esile, per superare una dichiarazione del governo secondo cui essi violavano gli equilibri della finanza pubblica!

3.4 Come il progetto Bozzi e il successivo progetto Battistuzzi, quello Andreotti disponeva il pareggio del bilancio di parte corrente. A differenza di quello Battistuzzi, per altro, tale pareggio, anche per il bilancio annuale, riguardava solo il settore statale: lasciando, così, fuori il settore previdenziale, quello della finanza locale e regionale, salvo per quanto recepito nel bilancio del settore statale.

D'altra parte, a differenza del progetto Battistuzzi, il progetto Andreotti non indicava alcuna disposizione per il periodo transitorio. Poiché era ovvio che il rientro dall'elevato deficit di parte corrente, dovuto al servizio del debito pubblico, non poteva essere fatto in un anno, ciò sembrava implicare che questo testo dovesse applicarsi solo a un periodo successivo a quello del risanamento e, comunque, non fosse concepito come una indicazione per le misure da prendere, in sede ordinaria, per anticipare il dettato delle norme di revisione costituzionali.

3.5 Il progetto del sen. Fiocchi, a differenza di quello Battistuzzi ed a somiglianza di quello Andreotti, si riferiva solo al bilancio dello stato. La legge di bilancio, d'altra parte,

aveva carattere formale, ma non si precludeva la coesistenza, con essa, di una legge finanziaria. L'emendabilità da parte del parlamento di leggi finanziarie, che accompagnassero quella di bilancio, veniva circoscritta stabilendo che ogni anno, assieme al bilancio, le camere dovessero approvare, per il triennio, le previsioni delle entrate e delle spese. Inoltre, il DPEF, da votarsi prima della discussione del bilancio, avrebbe dovuto contenere l'indicazione vincolante, per il successivo quinquennio, del limite massimo annuale alla contrazione di prestiti.

Con questa regola sintetica, il sen. Fiocchi, riprendendo la proposta della Commissione Bozzi, veniva a fornire uno strumento incisivo di carattere globale, per quella manovra di riequilibrio della finanza pubblica, che oramai risultava indispensabile, data la critica situazione della lira nello SME. È vero che il disavanzo del bilancio annuale, considerato in termini di competenza o, secondo una più aggiornata concezione, in termini di obbligazioni, non coincide con il fabbisogno di cassa dell'anno che, invece, tende ad identificarsi con il ricorso al debito pubblico, vuoi sul mercato dei titoli, vuoi nel risparmio postale, tramite la Cassa depositi e prestiti. Ma nell'arco del quinquennio, lo sfasamento fra bilancio di competenza (o per obbligazioni) e bilancio di cassa tende a perdere di rilevanza, mentre acquistano importanza, anche per la riduzione del deficit di cassa, le azioni strutturali.

Ogni legge successiva alla approvazione del bilancio avrebbe dovuto essere coperta per l'intero quinquennio. E solo per le spese in conto capitale sarebbe stato ammessa la copertura con il ricorso al mercato finanziario, beninteso nell'ambito del limite quinquennale dell'indebitamento previamente votato.

Il sen. Fiocchi, comunque, in rapporto alle regole costituzionali sul bilancio, non si preoccupava solo del deficit, poneva l'accento anche sul contenimento della spesa pubblica, nell'ambito dei vincoli di bilancio prefissati, in quanto mirava al contenimento del carico tributario, considerato già eccessivo. Così, per l'approvazione di nuove o maggiori spese veniva richiesta la maggioranza dei due terzi; per la riduzione di spese sarebbe bastata, invece, la maggioranza semplice. Questa proposta ricalcava, in sostanza, la regola di Wicksell, così come reinterpretata in uno scritto di Francesco Forte su "La teoria Wickselliana della costituzione fiscale e il contrattualismo. Una revisione in termini di democrazia competitiva" (in Gandolfo G. e Marzano A. (a cura di), *Keynesian Theory Planning Models and Quantitative Economics*, Milano, Giuffrè 1997, pp. 423-448).

Va notato che, con questa formulazione, avendo stabilito la natura formale della legge di bilancio e, nello stesso tempo, il vincolo quinquennale all'indebitamento, il piano di rientro, con cui il governo centrale avrebbe provveduto a contenere, entro quei limiti, il deficit pubblico proprio, quello del sistema previdenziale e quello dei governi regionali e locali, ad evidenza, sarebbe stato proposto nella legge finanziaria. Ad essa, per altro, il progetto Fiocchi, a differenza dei precedenti testi, non formulava alcun vincolo di carattere costituzionale.

3.6 Nella breve legislatura 1992-94 fu portata a termine da parte della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, presieduta dall'on. Jotti, un vasto lavoro di modifica della seconda parte della Costituzione. Una sezione riguardava anche le tematiche dell'articolo 81. Esse furono trattate nel quadro della revisione della "forma di governo", su cui era relatore l'on. Bassanini.

Il punto di partenza del dibattito si era spostato sulla natura da assegnare all'esecutivo, affinché il suo ruolo venisse rafforzato, rispetto a quello caratteristico del sistema con centralità del parlamento, cui si ispira, sostanzialmente, la carta costituzionale del 1947. Il relatore Bassanini – con il consenso della maggioranza dei membri della commissione otti – ritenne che fosse da scartarsi il modello della repubblica presidenziale che, a suo avviso, comunque, per quanto riguarda gli equilibri della finanza pubblica, non gli sembrava aver dato prove convincenti. Veniva, invece, proposto un rafforzamento del compito della programmazione finanziaria del potere esecutivo, pur dando una ampia efficacia al ruolo di indirizzo e controllo del parlamento. Occorreva superare comunque “la confusione di responsabilità e logiche consociative che hanno coperto l'irresponsabilità finanziaria, fiscale e politica, consentendo a chi governa di svolgere il ruolo dell'opposizione e così di sommare ai vantaggi del potere anche quelli della critica e della protesta”.

D'altra parte, proseguendo nella sua impostazione, l'on. Bassanini, mentre prospettava una scarna modifica del dettato costituzionale dell'articolo 81, prevedeva “norme interposte” per la loro attuazione, così da rafforzare le leggi 468/78 e 362/88. Il bilancio considerato era, come nel precedente progetto Bassanini, quello del settore statale. La legge di bilancio aveva carattere formale, ma essendo mantenuto l'impianto della legge 468/78, era affiancata da una legge finanziaria.

Il bilancio di parte corrente avrebbe dovuto essere in pareggio. I vincoli posti dal bilancio pluriennale sarebbero stati invalicabili, sia per gli emendamenti del governo, che per quelli del parlamento, tanto nella sessione di bilancio, che nelle iniziative successive. Appariva importante vincolare, anche per il periodo successivo alla approvazione della manovra di finanza pubblica, non solo la capacità emendativa del parlamento, ma anche quella dei vari membri del governo, disponendo, nel bilancio, anche un limite pluriennale all'indebitamento che si supponeva dovesse servire come limite, per il finanziamento, con ricorso al mercato finanziario, da parte di nuove leggi di spesa, relative a voci del conto capitale, per le quali la forma di finanziamento era ammessa. D'altra parte, per le nuove leggi di spesa o di minor entrata, comunque, la copertura andava indicata per l'intero periodo di efficacia.

Si potrebbe criticare questo testo per la sua carenza di regole che riguardassero il periodo transitorio e per la sua natura scarna, ma va anche considerato che oramai erano in vigore i parametri di Maastricht e che la fluidità del quadro politico sembrava sconsigliare impostazioni di respiro troppo ambizioso. In realtà, il fulcro del progetto riguardava la introduzione di profondi elementi di federalismo, nel sistema delle istituzioni, come risposta alle rivendicazioni che emergevano dal movimento della Lega Nord.

3.7 Il progetto di revisione del sistema delle istituzioni della nostra Carta costituzionale, presentato dal sen. La Loggia (Forza Italia) nella successiva legislatura – agli inizi del 1996 – durante il governo di transizione Dini, per quanto riguarda le tematiche del bilancio e della manovra annuale di finanza pubblica mirava, da un lato a un ulteriore rafforzamento del ruolo dell'esecutivo, muovendo dalla forma di governo presidenziale; dall'altro al superamento del bicameralismo, prevedendo la competenza del solo senato per le materie finanziarie.

Poiché anche in questo progetto erano contenuti importanti elementi di federalismo, peraltro, al Senato si sarebbe affiancato il Consiglio delle regioni, con compito consultivo,



sugli indirizzi della manovra di finanza pubblica. L'iniziativa del bilancio annuale e poliennale e della legge finanziaria, secondo il modello presidenziale puro, non era del governo, ma del Presidente della Repubblica, che era anche capo del potere esecutivo. Poiché il disegno era federalista, per altro, il Presidente della Repubblica avrebbe pregiudizialmente consultato le regioni, sul suo progetto di bilancio e legge finanziaria. Il senato avrebbe discusso il bilancio annuale e poliennale e la legge finanziaria, senza facoltà emendativa. Per altro, avrebbe formulato, preventivamente, "indirizzi" riguardati i tre testi suddetti del Presidente della Repubblica. Non era chiarito che efficacia avessero gli "indirizzi" in questione per i testi che poi il Presidente della Repubblica avrebbe poi mandato al senato, con riferimento ai suoi saldi globali. Occorre, per altro, tener presente che al Presidente della Repubblica, in questo disegno istituzionale, spettava la somma responsabilità della manovra di finanza pubblica.

Non era del tutto chiaro che la manovra di finanza pubblica in questione fosse quella globale dell'operatore pubblico, oppure solo quella dello stato. Ma dalla competenza del consiglio delle regioni si desunse che la legge finanziaria e, presumibilmente, il bilancio con limiti all'indebitamento pubblico avrebbero vincolato anche i bilanci delle regioni e degli enti locali: a differenza che per la Commissione Bozzi, però, erano fuori dal quadro i bilanci degli enti previdenziali. Era invece evidente che il senato, approvando il bilancio, accompagnato dalla legge finanziaria, avrebbe dovuto dare un voto vincolante anche per il bilancio poliennale, che veniva posto sullo stesso piano di validità della manovra annuale. Per le nuove spese di parte corrente era vietata, come nel testo Jotti, la contrazione di prestiti. D'altra parte, sia il governo che il parlamento, dopo approvato il bilancio, non avrebbero potuto variarne i saldi.

Una norma di particolare interesse per la sua innovatività riguardava, poi, il ricorso all'indebitamento, ove consentito. Anche per esso si sarebbero dovuti indicare i mezzi di copertura, cioè il piano di ammortamento mediante entrate tributarie o patrimoniali, così come attualmente per i finanziamenti che gli enti locali contraggono con la Cassa depositi e prestiti. In tal modo, l'onere futuro del debito pubblico sarebbe risultato assai più evidente; e ciò avrebbe esercitato un'azione di scoraggiamento del deficit, anche per le spese in conto capitale, mentre l'estinzione graduale dei prestiti contratti avrebbe impedito il dilatarsi del debito pubblico.

A parte la ripresentazione, da parte del sen. Salvi, del testo della Commissione Jotti, non vi fu, in quella breve legislatura, un altro progetto di rilievo, di revisione costituzionale, che riguardasse la tematica del bilancio.

3.8 Anche nella XIII legislatura, in corso attualmente, la disamina parlamentare della revisione della costituzione della finanza pubblica, ha luogo nell'ambito più vasto della riforma istituzionale complessiva. Oltre alle proposte della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, non considerate in questo lavoro, un unico progetto, di iniziativa parlamentare, è stato sino ad ora presentato, con riguardo alle tematiche costituzionali del bilancio, dal sen. Debenedetti, nel gennaio 1997. Esso è redatto secondo una formula usuale.

Si riferisce non ai bilanci dello stato o degli enti pubblici, ma ai "conti pubblici", formulazione ampia che fa ritenere si tratti di tutti i governi, ai vari livelli, e degli enti collegati. La norma di maggior rilievo di questa proposta, è quella del primo comma dell'articolo unico,

li modifica dell'articolo 81, per cui tali conti "sono redatti in modo che siano individuate le fonti, la natura, la destinazione e l'entità delle entrate e delle spese annuali, pluriennali e permanenti." In altri termini, il bilancio, ancorché annuale, dovrebbe indicare il flusso prevedibile di entrate e spese, nel corso del tempo, distinguendo tra quelle transitorie e quelle permanenti. Una innovazione, senza dubbio, molto incisiva dal punto di vista delle analisi strutturali, sebbene indicata in modo generico.

La legge di bilancio può stabilire nuovi o maggiori oneri, ma allora la loro copertura riguarda tutto il periodo di esplicazione degli effetti della nuova normativa. Anche per le nuove leggi, proposte dopo quella di bilancio, che comportino nuovi oneri, le coperture debbono riguardare tutto il periodo della loro efficacia. D'altra parte, la legge di bilancio, secondo una impostazione che già abbiamo visto, in precedenti proposte dalla Commissione Bozzini poi, deve indicare i limiti all'indebitamento, per una serie di anni successivi, in modo da condizionare a ciò il finanziamento delle spese di investimento di carattere pluriennale.

#### *4. Osservazioni conclusive*

4.1 L'esame che abbiamo compiuto mostra che mentre alcuni temi sono stati ampiamente e trattati, nei vari progetti di riforma costituzionale dei principi del bilancio, altri, egualmente e forse più importanti, sono stati considerati solo raramente o negletti.

Appare ormai consolidato il principio che un deficit può essere ammesso solo per le partite correnti e che, comunque, al riguardo, vi deve essere una barriera preventiva, costituita da un documento vincolante di programmazione delle entrate e delle spese o dei saldi li bilancio e/o del ricorso all'indebitamento. Ciò può riguardare il triennio, il quadriennio o il quinquennio con modalità di programma scorrevole o fisso.

Altra regola che tende ad emergere, è quella che la copertura per le nuove o maggiori spese o minori entrate, disposte nella legislazione di bilancio e finanziaria, deve avere un carattere poliennale, mentre per le proposte di legge presentate dopo l'approvazione della manovra annuale di finanza pubblica, la copertura dovrebbe riguardare l'intero periodo della loro efficacia.

Varie limitazioni vengono poste alla facoltà emendativa del parlamento, alle norme di proposta finanziaria annuale del governo: vuoi limitando il contenuto sostanziale della legge di bilancio e della legge finanziaria, vuoi con obblighi di votazione con maggioranza qualificata, sempre – comunque – con l'obbligo di compensazione, in relazione ai saldi poliennali già stabiliti. Questi sono indicati o in un DPEF preventivamente approvato o nell'articolo 1 della legge di bilancio poliennale. Tali limitazioni, con una rilevante eccezione (il progetto Andreotti), vincolano non solo il parlamento, ma anche il Governo.

Il vincolo di maggioranze qualificate, spesso, viene disposto anche per le leggi che comportano nuove o maggiori spese o minori entrate, presentate dopo l'approvazione della manovra annuale di finanza pubblica. Alcuni progetti rafforzano il controllo sulle coperture e sul rispetto delle altre regole costituzionali del bilancio, stabilendo ampi poteri di impugnativa da parte della Corte dei Conti. In un caso, questa possibilità viene prevista anche prima della promulgazione delle leggi da parte del capo dello stato.

4.2 Salvo un caso (il progetto Bassanini), non si prevedono organismi per il controllo dei costi delle previsioni di variazione di leggi di spesa ed entrata e per la verifica delle relative coperture. Salvo un'eccezione (un progetto Battistuzzi) non si prevedono correttivi automatici in relazione a scostamenti dalle previsioni. Salvo un'eccezione (il progetto Fiocchi) non è stata portata alcuna attenzione al problema dei limiti alla crescita delle entrate, determinata dalla copertura di leggi di spesa.

Ampio dissenso rimane sia sul tema della semplificazione della discussione della legislazione annuale di bilancio, mediante il superamento del bicameralismo, sia sul tema, talora a ciò collegato (quando si adotti un'impostazione federalista) della adozione di regola costituzionale anche per i bilanci degli enti diversi dallo stato in senso stretto.

Il tema delle *contingent liabilities* riguardanti le garanzie e i prestiti, è stato affrontato in alcuni casi, mentre non è stato mai considerato quello del debito pensionistico, né quello del livello del debito pubblico in rapporto al prodotto nazionale.

4.3 Il conto del patrimonio non è stato mai oggetto di proposte di modifica della normativa costituzionale sul bilancio.

Sono rimasti sistematicamente fuori dal quadro due altri temi della più grande rilevanza: quello del potere del governo di fare approvare la legislazione sul bilancio, entro il termine dell'anno finanziario, facendo decadere tutti gli emendamenti non ancora approvati, qualora la proposta governativa risponda a certi requisiti (ad esempio non superi, nelle entrate e nelle spese, il precedente rapporto con il PIL) e quello di una natura del bilancio, se ci si debba riferire al bilancio più aderente ai criteri della contabilità economica, accolti dalle regole di Maastricht.

## APPENDICE

**TABELLA DEI PROGETTI DI MODIFICA COSTITUZIONALE DISCUSSI**

Legislatura	Proponente	Camera dei Deputati	Senato della Repubblica	Presentazione alle Camere
VI (1972-76)	On. Anderlini ed altri	a.c. 3991		21 agosto 1975
VII (1976-79)	Sen. Anderlini ed altri		a.s. 383	10 dicembre 1976
VIII (1979-83)	Sen. Anderlini ed altri		a.s. 1199	1 dicembre 1980
IX (1983-87)	Sen. Anderlini ed altri Commissione Bozzi  On. Bassanini ed altri On. Crivellini Sen. Signorino	Doc. XVI bis, n. 3 a.c. 3073 a.c. 4075	a.s. 189 Doc. XVI bis, n. 3  a.s. 2004	30 settembre 1983 31 gennaio 1985  19 luglio 1985 16 ottobre 1986 24 ottobre 1986
X (1987-92)	On. Bassanini ed altri On. Bassanini ed altri On. Battistuzzi ed altri On. Battistuzzi ed altri Sen. Fiocchi On. Andreotti ed altri	a.c. 35 a.c. 135 a.c. 1006 a.c. 2777	    a.s. 2915 a.s. 2974	2 luglio 1987 2 luglio 1987 16 luglio 1987 31 maggio 1988 16 luglio 1991 9 agosto 1991
XI (1992-94)	Commissione Jotti	a.c. 3597	a.s. 1789	11 gennaio 1994
XII (1994-96)	On. Scalia ed altri On. Jotti ed altri Sen. Salvi ed altri Sen. Speroni ed altri Sen. Speroni Sen. La Loggia ed altri	a.c. 394 a.c. 575	  a.s. 486 a.s. 1304 a.s. 1403 a.s. 2456	28 aprile 1994 20 maggio 1994 24 giugno 1994 18 gennaio 1995 21 febbraio 1995 17 gennaio 1996
XIII (1996- )	On. Scalia Sen. Debenedetti Commissione D'Alema	a.c. 338  a.c. 3931	 a.s. 1983 a.s. 2583	9 maggio 1996 22 gennaio 1997 30 giugno 1997

# Il processo di quantificazione degli effetti finanziari derivanti dalle innovazioni normative

FRANCESCO MASSICCI\*

## *1. Il processo di quantificazione dei costi di finanza pubblica*

### *1.1 Premessa*

Dalla metà degli anni '60 alla prima parte degli anni '80 in tutti i paesi industriali si è avuta una forte espansione della spesa pubblica. A tale espansione ed alla riduzione del suo grado di controllabilità nel nostro Paese è stato dedicato un approfondito dibattito.

La necessità di una decisa inversione di tendenza ha reso possibile un generale consenso per un intervento sia nei settori di spesa ritenuti più efficaci per conseguire l'obiettivo del risanamento, sia sul terreno più istituzionale della modifica delle norme costituzionali, dei regolamenti parlamentari e della contabilità di Stato che disciplinano a vario titolo il procedimento di formazione delle leggi di spesa.

Sotto quest'ultimo profilo due tipologie di approccio si sono distinte. La prima diretta a privilegiare la ridefinizione dell'assetto costituzionale mediante la fissazione di vincoli rigidi alla discrezionalità politica nelle decisioni finanziarie, vale a dire mediante la costituzionalizzazione di vincoli-obiettivo di carattere generale, quali: il pareggio di bilancio, l'indicazione dei limiti alla espansione, rispetto al PIL, della spesa pubblica o della pressione fiscale. A questo tipo di approccio, ritenuto da taluni troppo rigido, si è contrapposto l'altro anch'esso diretto ad incidere sull'esercizio della discrezionalità politica ma non per via di paralizzanti vincoli-obiettivo, ma introducendo condizionamenti alla forma di esercizio della medesima.

Sostanzialmente tale tipo di approccio ha mirato a istituire nuove regole nel processo di formazione delle leggi di spesa, vincolando il Parlamento alla responsabilizzazione nella valutazione dei costi.

Ogni proposta legislativa che sia posta all'esame parlamentare deve, dunque, essere debitamente istruita in modo da mettere in luce l'impatto finanziario sul bilancio statale. Gli schemi dei provvedimenti legislativi comportanti nuovi o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate debbono essere accompagnati, oltre che dalla consueta relazione illustrativa, anche da un documento che dia conto in modo puntuale degli oneri recati da ciascuna disposizione.

---

\*Dirigente generale del Ministero del Tesoro.

Sono questi i motivi per cui con la legge n. 362 del 1988, di riforma della legge n. 468 del 1978, è stata data sistemazione legislativa al problema, introducendo nell'ordinamento italiano la novità dell'obbligo della quantificazione degli oneri derivanti dalle innovazioni legislative.

La Costituzione, invero, già contiene alcune norme, la principale delle quali è quella del quarto comma dell'articolo 81 che prescrive l'indicazione dei mezzi di copertura per ogni legge che comporti nuove o maggiori spese. Disposizioni, queste, che avrebbero dovuto favorire un circolo virtuoso, in base al quale non avrebbero potuto essere incluse nel bilancio dello Stato le spese che non fossero state già autorizzate da una precedente legge. Di fatto, però, l'articolo 81 è stato reso in parte inefficace in quanto i costi delle leggi pluriennali di spesa venivano in passato per la quasi totalità coperti per il solo primo anno<sup>1</sup> mentre l'onere delle nuove leggi di spesa è risultato a volte sottostimato<sup>2</sup>.

## *2 La riforma introdotta dalla legge n. 362 del 1988*

Le innovazioni procedurali introdotte dalla legge n. 362, nel quadro di un complessivo rafforzamento del dettato dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, iniziato con la legge n. 468 del 1978 (introduzione del bilancio pluriennale in funzione di strumento per l'adempimento dell'obbligo costituzionale di copertura delle leggi di spesa a carattere pluriennale, tipizzazione dei criteri di copertura finanziaria dei provvedimenti di spesa, nuova sequenza decisionale per i documenti di bilancio, ecc.), stabilisce la definizione di un documento, la cosiddetta relazione tecnica, la quale deve essere parte integrante di ogni disegno di legge e di ogni emendamento di origine governativa che comporti nuove maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate.

Il procedimento di formazione e di verifica della quantificazione dei costi derivanti dalle innovazioni normative si configura quale sub-procedimento avente una propria autonomia nell'ambito del più ampio procedimento legislativo. Nel regolamento del Senato, ove i disegni di legge e gli emendamenti di origine governativa non fossero corredati della relazione tecnica, scatterebbe la sanzione procedimentale per cui i primi non potrebbero essere assegnati alle competenti Commissioni permanenti, mentre per i secondi si porrebbe un problema di improponibilità degli stessi.

La legge n. 362 nell'ordine prevede che:

- le Amministrazioni competenti predispongano una relazione tecnica che quantifichi gli oneri recati dalla proposta legislativa;
- la relazione tecnica sia verificata dal Ministero del Tesoro - Ragioneria generale dello Stato e poi trasmessa alle Camere unitamente alla proposta legislativa;
- i Servizi bilancio di Camera e Senato redigano a loro volta un documento di verifica;
- le Commissioni Bilancio, generalmente in sede consultiva, sulla base delle osservazioni formulate dal Servizio bilancio, possano richiedere al Governo elementi integrativi o avanzare la richiesta di una nuova relazione tecnica;
- la Corte dei conti riferisca al Parlamento, ogni quattro mesi, con apposita relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

La legge stabilisce che le relazioni tecniche debbono indicare i dati ed i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti ed ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare, e precisa anche che le stesse debbono specificare, con riferimento a:

- la spesa corrente e le minori entrate, gli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme;

- le spese in conto capitale, la modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale dello Stato e l'onere complessivo in relazione agli obiettivi previsti.

Particolari disposizioni sono dedicate, poi, ai progetti di legge riguardanti specifici settori quali:

- il settore pensionistico, per il quale la relazione tecnica deve contenere un quadro analitico di proiezioni, almeno decennali, riferito all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari;

- il pubblico impiego, per le cui innovazioni legislative devono essere indicati i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti ed indiretti che conseguono dalle norme fino alla loro completa attuazione, nonché sulle correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili.

Se la legge ha stabilito che la relazione tecnica deve essere parte integrante di ogni provvedimento che comporti nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate, tuttavia, nella prassi, la produzione di relazioni tecniche si è progressivamente estesa anche con riferimento a progetti di legge di maggiore entrata o riduzione di spesa. Ciò viene realizzato sistematicamente per i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio ai quali è affidata in larga misura l'attuazione degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica.

### *1.3 La funzione valutativa dei costi conseguenti a innovazioni normative*

Il profilo della quantificazione finanziaria delle leggi rileva non più, quindi, unicamente come momento accessorio e successivo all'adozione delle scelte di merito, bensì come fatto preliminare alle valutazioni politiche e tecniche che concorrono nel processo decisionale alla scelta delle possibili alternative.

La quantificazione dei costi, dopo la procedimentalizzazione introdotta dalla legge, attiene al merito della decisione legislativa fin dal suo nascere ed è anzi spesso il suo contenuto essenziale espresso in termini quantitativi. La quantificazione, perciò, deve essere accertata nel luogo dove si compiono le scelte di merito, come uno dei parametri fondamentali della decisione.

Se della responsabilità della quantificazione è investita l'Amministrazione di spesa, poiché ad essa spetta l'attuazione della legge ed in essa si individua, pertanto, il soggetto istituzionalmente in possesso della base conoscitiva e dell'esperienza relativa alla prospettiva della sua futura gestione, la legge ha anche previsto che a questa si affianchi quella della Ragioneria generale dello Stato a cui compete la funzione di verifica della quantificazione medesima.

Alla Ragioneria generale dello Stato spetta il compito di accertare la coerenza interna della quantificazione (ragionevolezza della base informativa, adeguatezza della metodologia di calcolo, ecc.) ed il rispetto delle compatibilità finanziarie generali del relativo provvedimento.

Il Ragioniere generale dello Stato è chiamato in prima persona e senza la copertura del Ministro del tesoro a sottoscrivere la relazione tecnica, affermando in tal modo una responsabilità "esterna" rispetto a quella della funzione politica e del suo referente istituzionale, quale per l'appunto è il Ministro.

La legge afferma, quindi, che la funzione di verifica della congruità e della ragionevolezza della quantificazione dei costi è tipicamente tecnica, ed in quanto tale sono fatte vere corrispondenti responsabilità.

#### *1.4 Il procedimento valutativo dei costi*

##### *1.4.1 Fasi del procedimento valutativo*

L'aspetto fondamentale dell'attività di quantificazione è rappresentato dall'individuazione degli aspetti innovativi dell'iniziativa rispetto al quadro della legislazione vigente e, tra altri aspetti, di quelli aventi rilevanza finanziaria. L'analisi normativa deve allora tendere ad accertare lo stato della legislazione vigente sui punti oggetto di modifica e, in tale quadro, ad inserire adeguatamente l'intervento proposto, in modo da evidenziare gli aspetti finanziari diretti o indiretti suscettibili di comportare oneri finanziari.

Anche nella fase di verifica della quantificazione elaborata, il momento dell'analisi normativa precede quella della individuazione dei dati informativi rilevanti e della elaborazione per il calcolo degli oneri.

Prioritariamente, quindi, si procede alla disaggregazione analitica del provvedimento. Tale disaggregazione deve essere condotta secondo un criterio di natura giuridica con lo scopo di individuare tutte le componenti normative del provvedimento e di specificare per ciascuna di esse le relative conseguenze finanziarie le cui caratteristiche, sul piano degli effetti contabili, possono così sintetizzarsi:

- nuove maggiori spese di natura corrente;
- nuove maggiori spese in conto capitale;
- minori entrate;
- minori spese di natura corrente;
- minori spese in conto capitale;
- nuove o maggiori entrate.

Successivamente si procede a:

- raffrontare, rispetto a casi omogenei, le metodologie ed i criteri di elaborazione dei dati, anche al fine di valutare il grado di approssimazione della stima in relazione ai parametri giudicati sufficienti nei casi analoghi;
- consultare le Amministrazioni proponenti e, nei casi più complessi, enti ed istituti esterni specializzati;
- segnalare le specifiche carenze negli elementi informativi e gli eventuali scostamenti dalle quantificazioni.

La fase conclusiva dell'istruttoria riguarda il controllo finale delle fonti di copertura e della loro idoneità.



### *1.4.2 Funzione valutativa e relative metodologie*

Ai fini di una verifica del rispetto sostanziale e non solo formale dell'adempimento previsto dalla legge n. 362 occorre ricostruire, innanzitutto, il percorso logico seguito per pervenire ad una determinata quantificazione.

È pur vero che la metodologia di valutazione non può essere univoca e che è commisurata, volta per volta, alle caratteristiche delle spese. In ogni caso deve, però, essere sempre soddisfatta l'esigenza di rendere comprensibili i procedimenti di stima esplicitando compiutamente, come prevede d'altronde la stessa legge, i dati ed i metodi utilizzati per la quantificazione e le loro fonti.

I moduli legislativi di spesa che si riscontrano nell'esercizio della funzione di verifica possono essere ricondotti a due tipologie fondamentali:

a) decisioni di spesa che introducono interventi che specificano uno stanziamento massimo all'interno del quale contenere il livello delle prestazioni e il numero dei beneficiari. Trattasi, in questo caso, di atti legislativi che predeterminano la dimensione, la durata ed i destinatari della spesa mediante la previsione di un procedimento concessivo che non attribuisce diritti soggettivi. Nella fattispecie, quindi, la natura dell'intervento consente di dosare la dimensione dei benefici in relazione alle risorse disponibili;

b) decisioni di spesa che introducono diritti soggettivi nell'attribuzione di determinate prestazioni. In tal caso, l'Amministrazione competente è obbligata in via automatica a corrisponderle in presenza dei prescritti requisiti di accesso al beneficio.

Nella fattispecie, l'erogazione non è più predeterminata nell'ambito di uno spazio definito dalla decisione finanziaria (diminuzione di una autorizzazione di spesa o di un previsto Fondo).

Dall'angolo di osservazione della Ragioneria generale dello Stato, nell'esercizio della funzione di verifica delle quantificazioni non assumono un particolare rilievo le quantificazioni della tipologia di spesa sub a) in quanto di norma è lo stesso dispositivo legislativo ad indicare direttamente la dimensione finanziaria vincolando la complessiva spesa ad uno stanziamento massimo. La relazione, per tali tipologie di spesa, serve principalmente ad indicare la congruità delle risorse finanziarie rispetto agli obiettivi proclamati. Non può, tuttavia, sottovalutarsi che talvolta, rispetto agli "obiettivi fisici" previsti dall'iniziativa legislativa, secondo una realistica valutazione potrebbe crearsi, di fatto, una forma di spesa obbligatoria, nel senso che, a fronte di una palese incongruità della dotazione finanziaria assegnata, potrebbe sorgere poi un sostanziale obbligo al rifinanziamento.

Particolare attenzione è, viceversa, posta alla categoria di spesa sub b), in quanto, allargando l'area della spesa obbligatoria, si riducono i possibili margini di flessibilità nella gestione del bilancio. Con riferimento a tale tipologia di spesa è richiesta, quindi, la formulazione di quantificazioni puntuali e verificabili, con l'indicazione di rigorosi criteri di copertura. In questi casi, si procede alla verifica degli effetti non solo diretti ma anche indiretti del provvedimento. È, cioè, necessario valutare le proposte legislative nel loro impatto in termini complessivi, nel senso che occorre tener conto delle possibili interazioni della disposizione legislativa con altre norme dell'ordinamento (quando la norma "fa sistema"), interazioni che possono attivare meccanismi di spesa.

### *5.5 La Ragioneria generale dello Stato nell'esercizio della funzione di verifica delle quantificazioni dei costi*

Come già precedentemente rappresentato, alla Ragioneria generale dello Stato spetta la funzione di verifica sul versante governativo della congruità della relazione tecnica e del rispetto delle compatibilità finanziarie generali del provvedimento.

Tale funzione di verifica delle quantificazioni degli effetti derivanti dalla legislazione di spesa si affianca alle altre tradizionalmente attribuite dall'ordinamento alla Ragioneria generale dello Stato, relativamente alle politiche di bilancio, al monitoraggio e alla vigilanza sulle gestioni finanziarie pubbliche.

Nell'ambito dei decreti attuativi della legge n. 94 del 1997, recante il riordino del Ministero del Tesoro, è espressamente ribadita la funzione di verifica della quantificazione degli oneri conseguenti alle innovazioni normative.

Per taluni settori, quali pubblico impiego e spesa sociale, la competenza di verifica della attibilità finanziaria e della coerenza degli interventi con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica è ulteriormente potenziata prevedendo un particolare monitoraggio per gli oneri derivanti dall'attuazione dei contratti e per quelli complessivamente riconducibili alla sfera della spesa sociale.

Trattasi di funzione che richiede per il suo esercizio strutture in grado di integrare competenze tecniche di ordine contabile, economico e giuridico, dal momento che la valutazione degli effetti sulla finanza pubblica, derivanti dalle innovazioni normative relative ai diversi settori, richiedono capacità di analisi giuridica, capacità e mezzi per la raccolta, valutazione ed elaborazione dei dati.

È, infatti, l'interdipendenza delle competenze professionali che rileva in tale attività, tenendo presente come la capacità di effettivo monitoraggio nei vari settori della spesa costituisca poi il necessario presupposto per fornire un adeguato supporto alle decisioni del legislatore in relazione ad eventuali interventi correttivi o propositivi.

### *6 Le competenze dei Servizi Bilancio del Parlamento <sup>3</sup>*

I Servizi Bilancio di Camera e Senato provvedono alla verifica tecnica delle quantificazioni relative ai progetti di legge corredati di relazione tecnica del Governo, all'esame delle rispettive Commissioni Bilancio. L'attività dei Servizi Bilancio si estrinseca nell'analisi delle norme di rilievo finanziario contenute nel progetto di legge, nella verifica delle metodologie di quantificazione così come emergono dalla relazione tecnica predisposta al Governo e nel controllo dei criteri di rilevazione ed elaborazione dei dati contenuti nella medesima relazione tecnica.

In particolare l'analisi normativa è volta all'individuazione di tutte le disposizioni aventi rilievo finanziario che può derivare anche dall'interazione della disposizione con altre in esame: tale analisi può dar luogo a segnalazioni da parte dei Servizi in merito a disposizioni per le quali il Governo non abbia adeguatamente considerato la rilevanza finanziaria ovvero finalizzate a fornire un contributo per una migliore formulazione tecnica del progetto di legge nel caso di mancata corrispondenza tra obiettivi finanziari e tenore letterale della norma.

La verifica dei metodi di quantificazione accerta che la relazione tecnica valuti correttamente tutte le variabili implicate dalle disposizioni, giustifichi le ipotesi adottate ed utilizzi idonei parametri di calcolo; sulla base di tale attività i Servizi segnalano, nel caso di dubbi sulla metodologia adottata dal Governo, metodologie alternative ovvero i margini di incertezza che caratterizzano le stime eseguite sulla base della metodologia esposta nella relazione tecnica. In questa attività di verifica particolare attenzione è posta alla rilevazione della coerenza nel tempo dei metodi utilizzati dal Governo.

Dalla verifica dei criteri di rilevazione ed elaborazione dei dati possono emergere lacune od incongruenze che il Governo è chiamato a chiarire, rendendo in tal modo possibile valutare le conseguenze sulle previsioni dell'utilizzo di una diversa base statistica od algoritmica.

### *1.7 Le competenze della Corte dei conti*

La Corte dei conti in attuazione dell'articolo 11-ter della legge n. 468 del 1978, introdotto dalla legge n. 362 del 1988, relaziona ogni quadrimestre al Parlamento sulle leggi approvate, esponendo i nuovi oneri finanziari riportati dalle singole leggi, la ripartizione degli oneri di bilancio con riferimento alle diverse forme di copertura, i dati concernenti la tipologia della copertura per ciascuna autorizzazione di spesa, e, infine, soffermandosi sui profili di quantificazione dei relativi oneri. A tale ultimo riguardo, nei referti più recenti, la Corte rileva che la qualità delle relazioni tecniche risulta discontinua: accanto a relazioni accurate vi sarebbero relazioni che non consentirebbero, spesso per l'insufficiente indicazione dei dati fisici di base, un pieno riscontro delle quantificazioni operate. Questo ultimo profilo emergerebbe, in particolare, per la quantificazione della spesa in conto capitale, in riferimento alla quale la Corte rileva carenze di dati sulla congruità degli stanziamenti rispetto agli obiettivi perseguiti, sui criteri di quantificazione dei medesimi e sull'effettivo ambito oggetto dell'intervento normativo: ne conseguirebbe l'impossibilità di accertare se gli stanziamenti siano effettivamente esaustivi ovvero se possano insorgere oneri latenti per la necessità di ulteriori spese indotte dall'intervento oggetto della norma o comunque connesse alla prevedibile opportunità del completamento dell'intervento stesso.

### *1.8 Alcune considerazioni conclusive*

Il processo di quantificazione degli effetti finanziari derivanti da innovazioni normative si afferma, quindi, come un punto di sintesi e di equilibrio istituzionale tra funzioni imputabili a soggetti diversi: gli apparati amministrativi di settore; il Tesoro ed in particolare la Ragioneria Generale dello Stato; i Servizi Bilancio in Parlamento; la Corte dei conti. La quadratura del cerchio, tutt'altro che semplice, si può realizzare solo facendo convergere diversi piani ed esperienze, nella consapevolezza che il risultato virtuoso derivante da tale processo non può che conseguire dal confronto dialettico tra tutti gli attori interessati.

Il percorso in tale direzione, avviato attraverso l'approvazione dei due momenti di riforma (legge n. 468 del 1978 e legge n. 362 del 1988) trova oggi ulteriori stimoli e strumenti: dall'approvazione della legge n. 59 del 1997 di riforma della PA che stabilisce, tra l'altro, un potenziamento delle strutture governative preposte all'attività di valutazione dei costi sia di gestione che derivanti dalle revisioni ordinamentali; dall'approvazione del decreto legislativo n. 279 del 1997, di riforma della contabilità pubblica, che prevede anche il rafforzamento delle integrazioni tra i vari apparati della pubblica amministrazione in materia di programmazione dell'attività finanziaria, di monitoraggio degli effetti finanziari conseguenti alle manovre di bilancio e di valutazione tecnica dei costi dei provvedimenti nei diversi settori della finanza pubblica.

Il conseguimento di più adeguati livelli di efficacia e di efficienza nel processo di quantificazione dei costi di finanza pubblica non può, quindi, prescindere dall'adozione di metodologie di settore integrate e coerenti. Nel paragrafo seguente si è voluto dar conto di un esempio applicativo relativo al sistema pensionistico obbligatorio, settore particolarmente significativo della spesa pubblica nel nostro Paese a causa dell'accentuarsi di fenomeni come l'invecchiamento demografico, all'interno di un sistema di sicurezza sociale già strutturalmente sbilanciato a favore della protezione dell'evento vecchiaia.

## ***2. Esercizio della funzione di verifica della quantificazione dei costi nel settore pensionistico***

### ***2.1 Premessa***

La legge n. 362 del 1988 stabilisce che "I disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate devono essere corredati da una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero del Tesoro" (art. 11-ter, comma 2); "per le disposizioni legislative in materia pensionistica" la relazione tecnica deve contenere "un quadro analitico di proiezioni finanziarie almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari".

Il presente paragrafo si propone di illustrare le metodologie utilizzate nei processi di monitoraggio degli andamenti della spesa pensionistica e di analisi degli effetti relativi a proposte di modifica normativa, al fine di ottemperare alle precipue attribuzioni della Ragioneria generale dello Stato in materia di verifica delle relazioni tecniche relative a provvedimenti di modifica della disciplina in materia pensionistica.

### ***2.2 Gli andamenti della spesa pensionistica***

La ricostruzione degli andamenti tendenziali della spesa pensionistica nel breve periodo deve essere in grado, partendo dai dati dei bilanci consuntivi prodotti dai veri enti previdenziali, di cogliere le evoluzioni delle future poste finanziarie relative alle prestazioni pensionistiche erogate.

In primo luogo è necessario evidenziare l'aggregato di riferimento nonchè le differenti componenti:

- trattasi della spesa pensionistica al netto degli assegni familiari;
- le gestioni considerate sono: il Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti, le gestioni dei Coltivatori diretti mezzadri e coloni, degli Artigiani, dei Commercianti e dei Fondi Speciali, presso l'INPS; le gestioni dei Dipendenti Statali e dei dipendenti degli enti locali; l'Inpdai, l'Enpals e gli altri enti privatizzati.

Con riferimento, poi, agli elementi informativi da indicare, previa specificazione della natura del trattamento (vecchiaia, anzianità, invalidità e superstiti) rilevano:

- le proiezioni, almeno decennali, del numero dei beneficiari interessati secondo adeguate valutazioni circa il presumibile numero dei nuovi ingressi e le probabilità di uscita;
- le proiezioni, almeno decennali, dell'importo medio del trattamento aggiornato sulla base dei criteri di perequazione automatica annuale previsti nei singoli ordinamenti, esprimendo i parametri previsionali ipotizzati;
- l'incremento medio percentuale di tali trattamenti.

Appare, inoltre, necessaria una continua attività di informazione e monitoraggio degli sviluppi finanziari in atto conseguenti alle singole decisioni di spesa, in modo da poter operare un raffronto ad intervalli di tempo sufficientemente brevi tra le tendenze attese e quelle effettive.

### *2.2.1 La dinamica della spesa pensionistica*

Gli elementi che caratterizzano la dinamica di breve periodo della spesa pensionistica sono:

- gli adeguamenti per perequazione;
- gli incrementi di spesa dovuti ai nuovi flussi di pensionamento;
- i decrementi di spesa dovuti alla riduzione del numero dello stock di pensionati in essere, al netto della formazione di pensioni ai superstiti;
- ulteriori partite connesse: alla ricostituzione di trattamenti in essere a seguito del riconoscimento di anzianità contributive non valutate in sede di prima liquidazione; all'applicazione di particolari dispositivi normativi; alla liquidazione di supplementi per anzianità contributive maturate durante il periodo di cumulo tra reddito da lavoro e pensione, ecc.

### *2.2.2 Gli adeguamenti per perequazione*

La normativa vigente prevede l'adeguamento al 1 gennaio di ogni anno dei trattamenti pensionistici sulla base della variazione del costo vita registrata con riferimento all'anno precedente: vale rilevare che tale adeguamento non è pieno, dal momento che la disciplina stabilisce per differenti fasce di importo del trattamento pensionistico diversi gradi di elasticità<sup>4</sup> rispetto alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo.

La determinazione dell'ammontare dell'adeguamento annuale dell'anno  $n$  va dunque effettuata applicando al monte pensioni relativo al 31 dicembre dell'anno  $n-1$  l'indice della variazione del costo vita registrata per l'anno  $n-1$  rispetto all'anno  $n-2$ , moltiplicato per il

grado di elasticità a tale indice che, sulla base della normativa vigente, va attribuito al nonte pensioni di riferimento. Tale grado di elasticità è calcolato considerando la distribuzione per fasce di importo del numero di pensionati in essere.

### 2.2.3 *I nuovi flussi di spesa*

Per la determinazione dei nuovi flussi di spesa rileva la stima dei futuri flussi di *pensionamento*. Essa va effettuata sulla base degli elementi relativi alle diverse basi assicurative, alle propensioni al pensionamento registrate nel più recente passato e che meglio possono simulare quelle future, all'attuale disciplina e sulla base di altri elementi al momento disponibili (quali, ad esempio, le risultanze di monitoraggi sulle uscite in corso d'anno). I flussi di nuovi pensionati si stimano con riferimento alle differenti categorie: anzianità, vecchiaia, invalidità, superstiti di assicurato. In particolare, con riferimento alle pensioni di anzianità, di rilevante significato è il passaggio dall'insieme di coloro che maturano i requisiti in un determinato anno, e manifestano la propensione ad accedere al pensionamento, a coloro che effettivamente vi accedono nel medesimo anno a seguito della vigente disciplina in materia di decorrenza del trattamento di anzianità (le c.d. "finestre"<sup>5</sup>).

La spesa relativa ai nuovi flussi va valutata applicando gli importi di pensione al numero dei nuovi pensionamenti distribuiti per età ed anzianità. Tali importi, a loro volta, si calcolano prendendo a base le ultime retribuzioni stimate ed applicando le regole di calcolo vigenti secondo i differenti schemi di pro-rata. La dinamica delle retribuzioni è in linea con il quadro macroeconomico assunto come riferimento. Vale, infine, rilevare che la spesa per nuovi flussi originatisi in un determinato anno si determina sulla base delle tendenze che si prevede vengano effettivamente erogate nell'esercizio, sia a causa del regime delle decorrenze sia per l'accesso casuale al pensionamento in corso di anno.

### 2.2.4 *Valutazione dei flussi di spesa in relazione alla riduzione del numero dei pensionati in essere*

Accanto alla formazione di nuove ragioni di spesa in un determinato anno, va valutata la riduzione della medesima a seguito della riduzione dello stock di pensionati per mortalità. Ciò può essere realizzato applicando alla distribuzione per età, sesso e categoria dei pensionati vigenti al 31 dicembre dell'anno precedente le relative probabilità di morte per età e sesso. Sulla base dei corrispondenti importi medi è possibile dedurre la riduzione di spesa annua: accanto a tale riduzione va comunque considerata la spesa per prestazioni ai superstiti di pensionato originatesi a seguito delle suddette eliminazioni.

### 2.2.5 *Le proiezioni di medio-lungo periodo*

Accanto alla ricostruzione dei tendenziali della spesa pensionistica nei prossimi dieci anni è sicuramente rilevante l'opportunità di valutazioni di medio-lungo periodo circa la

sostenibilità macroeconomica (in particolare rispetto alla ricchezza prodotta dal paese) della medesima spesa pensionistica. Gli strumenti in grado di fornire tali supporti sono di natura sostanzialmente differenti da quelli necessari per rispondere alle esigenze di monitoraggio nel breve periodo delle partite finanziarie della spesa pensionistica. Essi debbono garantire previsioni di lungo periodo (fino ad oltre il 2040) sul livello di spesa pensionistica coerentemente ai vincoli imposti dal quadro demografico. Ciò può essere realizzato esclusivamente mantenendo il collegamento tra la popolazione, da una parte, e gli assicurati ed i pensionati dall'altra.

### *2.2.6 Il monitoraggio e l'aggiornamento delle proiezioni*

Una ricostruzione adeguata del tendenziale della spesa pensionistica nel breve periodo non può non essere subordinata alla continua verifica delle stime effettuate con le risultanze che emergono in corso di anno dai dati amministrativi forniti dai vari enti previdenziali con riferimento alle partite originatesi, a quelle cessate ed ai flussi di spesa che ne conseguono, nonché dai dati di consuntivo definitivamente approvati.

### *2.3 L'analisi degli effetti di proposte di modifica normativa*

Le proposte di modifica normativa, pur registrando un elevato grado di eterogeneità, possono essere classificate, sostanzialmente, secondo le seguenti tipologie:

1. misure che incidono sui requisiti di accesso al pensionamento;
2. misure che incidono sul sistema di calcolo delle pensioni di nuova decorrenza e che possono comportare anche eventuali modifiche delle propensioni al pensionamento;
3. misure che incidono sugli importi delle prestazioni già erogate.

Qualora le proposte rivestano una rilevanza tale da ritenersi necessario anche un esame dei loro possibili effetti nel medio-lungo termine, le analisi a breve periodo debbono essere integrate da valutazioni di medio-lungo periodo ottenibili da strumenti in grado di gestire i parametri fondamentali del contesto demoeconomico.

I risparmi (o i costi) attribuibili ad una modifica normativa si stimano come differenza tra la spesa pensionistica a normativa vigente e quella a normativa variata.

#### *2.3.1 Misure che incidono sui requisiti di accesso al pensionamento*

Sono misure volte a modificare in senso restrittivo o concessivo i requisiti di accesso alla prestazione pensionistica. Qualitativamente, nel caso di modifiche in senso restrittivo, i risparmi che ne conseguono sono da ascrivere a riduzioni nei flussi di pensionamento (il c.d. "effetto numero"); la valutazione deve comunque anche considerare l'erogazione di prestazioni future a maggior importo per la maturazione di anzianità contributive ulteriori per i soggetti costretti a posticipare il pensionamento (c.d. "effetto importo"). Lo strumen-

o di valutazione deve essere caratterizzato da un'ampia flessibilità al fine di fornire l'adeguato supporto di fronte alla vasta gamma di ipotesi di modifica normativa: con riferimento alle pensioni di anzianità si pensi, per esempio, rispetto a quanto prescritto dalla riforma Dini, all'accelerazione dell'attuale calendario di elevazione dei requisiti, alla congiunzione del requisito anagrafico con quello contributivo attualmente indipendente dall'età, all'introduzione del concetto di requisito "quota" (somma dell'età anagrafica e di quella contributiva), ecc. Sulla base dei nuovi requisiti vanno ricostruiti gli insiemi di coloro che maturano i medesimi in un determinato anno, calcolando poi le effettive decorrenze sulla base di quanto previsto dall'attuale o ad altra disciplina.

### *2.3.2 Misure che incidono sull'importo delle prestazioni di nuova decorrenza*

Sono interventi diretti a modificare il calcolo del trattamento pensionistico delle pensioni di nuova decorrenza applicando generalmente lo schema del pro-rata. Ciò con riferimento alle anzianità contributive maturate a decorrere dalla data di entrata in vigore del provvedimento oggetto di valutazione. Nel caso di modifiche in senso restrittivo, i risparmi valutati sulla base della riduzione degli importi delle prestazioni ("effetto importo") devono considerare anche l'"effetto automatico" del minor gettito fiscale. Qualora l'intervento risulti particolarmente significativo, è da ritenere plausibile la stima di un effetto in lotto di posticipo del pensionamento ("effetto numero") per coloro che scelgono di incrementare l'anzianità contributiva (o di incrementare anche la propria età anagrafica, nel caso di penalizzazioni attuariali) al fine di recuperare parte delle riduzioni di reddito a cui avrebbero stati soggetti dalla nuova disciplina. Sulla base delle nuove regole di calcolo, lo strumento valutativo deve essere in grado di ricostruire gli importi individuali per età ed anzianità al fine di valutare la spesa pensionistica a normativa variata.

### *2.3.3 Misure che incidono sugli importi di prestazioni già erogate*

Gli interventi di innovazione normativa che incidono sull'importo delle prestazioni erogate si possono configurare come:

- modificativi del vigente regime della perequazione;
- istitutivi di contributi a carico degli attuali pensionati.

Con riferimento ad interventi a carattere restrittivo sulla perequazione, vale rilevare che la sospensione dell'indicizzazione ai prezzi limita (se parziale) o elimina (se totale), per un determinato periodo, l'aggiornamento degli importi pensionistici dovuto al meccanismo di indicizzazione. Essa si applica allo stock di pensioni in pagamento nel periodo in esame ed interessa i nuovi flussi di pensioni nella misura in cui la loro decorrenza precede l'aggiornamento. La sospensione dell'indicizzazione può, peraltro, configurarsi come posticipazione o come eliminazione della percentuale di indicizzazione o di quota di questa.

La sospensione dell'indicizzazione è suscettibile di differenti caratterizzazioni con riferimento alla onerosità dell'intervento ed all'individuazione dei soggetti interessati. Riguardo al primo punto rileva l'entità della riduzione del tasso di indicizzazione nonché la per-



centuale di indicizzazione accordata a normativa vigente. Per ciò che concerne il secondo punto è di interesse per esempio l'inclusione/esclusione di particolari tipologie di pensione (distinte, ad esempio, tra anzianità, vecchiaia e altre categorie) ovvero l'applicazione in dipendenza dell'importo (es.: quelle con importo superiore al trattamento minimo IN-PS) del trattamento pensionistico e dell'età del beneficiario e così via.

Lo strumento valutativo, sulla base dei tendenziali ricostruiti, deve essere in grado di rispondere con l'adeguata flessibilità alle differenti esigenze considerando la distribuzione dello stock, ad esempio, per categoria di pensione, per classi di importo e classi di età. Va valutato, infine, anche l'"effetto automatico" sul gettito fiscale.

L'istituzione di un contributo a carico di tutti i pensionati, o di quota parte di questi, rappresenta una riduzione permanente della prestazione solo se esso è reso permanente dalla normativa che lo istituisce. In caso contrario, al termine del periodo temporale di assoggettazione riprende totalmente vigore l'importo originario della prestazione. Anche in questo caso va valutato l'"effetto automatico" del minor gettito fiscale.

## 2.4 Gli strumenti adottati

La Ragioneria generale dello Stato, al fine di far fronte alle attribuzioni che l'ordinamento contabile le attribuisce in merito all'attività di verifica delle relazioni tecniche e di sviluppare la funzione di monitoraggio della spesa pensionistica nell'ambito della complessiva spesa sociale, ha da tempo iniziato un processo di implementazione di strumenti in grado di supportare, in primo luogo con riferimento al settore della spesa pensionistica, la determinazione dei tendenziali di spesa e la stima degli effetti di possibili modifiche normative. Accanto a tali strumenti volti a valutazioni di breve periodo, la Ragioneria generale dello Stato si è dotata di modelli previsionali della spesa pensionistica di lungo periodo al fine di verificare la sostenibilità macroeconomica del sistema previdenziale pubblico coerentemente con i vincoli imposti dal contesto demografico.

### 2.4.1 Il modello "demografico" R.G.S.<sup>6</sup>

Gli strumenti di previsione di medio-lungo termine della spesa pensionistica sono riconducibili a due distinti filoni che, approssimativamente, si possono definire "demografico" e "normativo-istituzionale". Del primo filone fanno parte i modelli elaborati a partire da alcuni indicatori della struttura demografica, i quali sono in grado di stimare l'evoluzione della spesa pensionistica in rapporto alla base imponibile (aliquota di equilibrio) o alle risorse prodotte dal paese (PIL): questi modelli, sia per la complessità della legislazione previdenziale sia per la frammentazione del sistema pensionistico in una pluralità di fondi, risultano generalmente incapaci di riprodurre in modo molto accurato gli aspetti qualificanti del quadro normativo ed istituzionale, in particolare se questo risulta specificato in base a parametri dinamici. I modelli del filone "normativo-istituzionale" pongono particolare attenzione alla peculiarità del quadro normativo, ma non colgono gli effetti indotti dal quadro demografico. Essi non consentono previsioni di lungo periodo sufficientemen-

e attendibili sul livello di spesa pensionistica, a meno di non verificare, esogenamente, la coerenza delle ipotesi adottate con i vincoli imposti dal quadro demografico: tali modelli sono generalmente riferiti a singoli fondi e non all'intero sistema pensionistico. In tal modo è reso arduo il collegamento tra la popolazione, da una parte, e gli assicurati ed i pensionati del fondo, dall'altra.

La R.G.S. ha da tempo realizzato modelli previsionali "normativo-istituzionali" relativamente al Fondo Pensione Lavoratori Dipendenti (FPLD), al fondo Artigiani ed al fondo Commercianti. Il progetto prevede la realizzazione di analoghi modelli per i Coltivatori Diretti, Coloni e Mezzadri e per i dipendenti pubblici (INPDAP) e la loro successiva armonizzazione nell'ambito dei vincoli imposti dal quadro demografico e macroeconomico. In parallelo è stato realizzato un modello di previsione in grado di fornire una valutazione complessiva delle prospettive del sistema pensionistico obbligatorio in funzione di differenti scenari demografici: l'impostazione adottata è pertanto quella dei c.d. modelli "demografici" opportunamente integrata per riprodurre in modo adeguato gli elementi del quadro normativo-istituzionale.

Il modello "demografico" R.G.S. è finalizzato alla previsione del rapporto spesa pensionistica/PIL: tale spesa pensionistica è riferita alla generalità dei fondi obbligatori (AGO, fondi esclusivi e sostitutivi) raggruppati in tre grossi comparti: lavoratori dipendenti privati, lavoratori dipendenti pubblici e lavoratori autonomi.

Una delle funzioni fondamentali del modello è l'operazione di attribuzione delle unità di popolazione ai singoli comparti pensionistici: una unità di popolazione si considera attribuita ad un comparto pensionistico se è titolare di una pensione diretta a carico del comparto ovvero maturerà i requisiti per ottenerla. La popolazione complessiva è costituita da quella "attribuita", da quella scolastica e da quella "residua" (complessiva - attribuita - scolastica) che rimane al di fuori del mercato del lavoro.

La probabilità che una unità di popolazione si trovi nella condizione di "pensionato" attribuito ad un comparto è data dal prodotto delle probabilità di due eventi distinti: il primo evento è l'appartenenza di un'unità di popolazione ad un singolo comparto, il secondo evento è relativo al trovarsi, da parte dell'unità di popolazione considerata, nello stato di quiescenza. La prima probabilità afferisce alla ricomposizione settoriale dell'occupazione, mentre la seconda è funzione della normativa, della speranza di vita e dell'età di accesso al mercato del lavoro.

Di seguito vengono rappresentati gli elementi esogeni al modello:

- contesto demografico: probabilità di morte per sesso alle varie età, tasso di fecondità totale, flussi netti di immigrati per sesso alle diverse età;
- scenario occupazionale: il tasso di attività per età e sesso è calcolato sottraendo ad 1: a) la quota di popolazione che gode di una pensione diretta (al netto della componente "pensionati contribuenti"); b) la quota impegnata nel sistema scolastico ed universitario; c) la quota di popolazione "attribuita" che non fa parte delle forze lavoro e non è pensionata; d) la quota di popolazione "residua". Sono esogeni al modello: il tasso di scolarità, la previsione della quota di popolazione residua (che rimane fuori dal mercato del lavoro per ragioni psicofisiche o familiari) e la quota di popolazione attribuita non appartenente alle forze lavoro e non pensionata. È esogeno al modello il tasso di occupazione (percentuale di forza lavoro occupata) per sesso alle diverse età;

- dinamica retributiva e produttività: è esogeno al modello il tasso di variazione della produttività media del lavoro nonché il rapporto tra l'indice di variazione della retribuzione e quello della produttività media del lavoro;
- quadro normativo istituzionale: con riferimento ai requisiti di accesso al pensionamento, al sistema di calcolo della prestazione pensionistica e al meccanismo di indicizzazione.

#### *2.4.1.1 Le integrazioni al modello "demografico" R.G.S.: aspetti metodologici*

Sono state effettuate alcune integrazioni al modello "demografico" al fine di rendere il medesimo in grado di simulare adeguatamente gli effetti di eventuali modifiche normative dei requisiti di accesso, in termini non solo di età ma anche di anzianità contributiva, e di fornire come risultato intermedio generazioni di pensionamento per età ed anzianità.

I passaggi seguiti possono essere così enucleati:

- sono state costruite le propensioni al pensionamento (per età) con riferimento all'anno 1995 a partire da leve "tipo" relative agli anni 1991/1992 per ciò che concerne i lavoratori dipendenti privati e autonomi, agli anni 1992 (distribuzione per età) e 1995 (distribuzione per anzianità) per i lavoratori pubblici;
- sono state determinate le coorti per età nel periodo 1995-2015 mantenendo costante la normativa, le propensioni per età e la probabilità, data una certa età, di possedere una determinata anzianità contributiva al pensionamento;
- tali vettori per età sono stati tradotti in matrici età-anzianità sulla base delle distribuzioni per anzianità delle leve tipo ricostruite al 1995 (tenendo conto delle differenze nell'età pensionabile intercorse tra il 1992 ed il 1995);
- tali matrici sono poi state trasformate in leve di pensionamento a normativa vigente (legge Dini ed età pensionabile legge Amato) eseguendo gli opportuni spostamenti "dinamici" di anno in anno per età e per anzianità al fine di considerare la dinamica dei requisiti di accesso al pensionamento previsti dalla normativa;
- le leve così costruite, coerenti con gli andamenti demografici previsti per i prossimi anni, vengono utilizzate per quantificazioni degli effetti di finanza pubblica nel breve periodo (1998/2007) ascrivibili ad ipotesi di modifica dei requisiti di accesso al pensionamento e/o del sistema di calcolo delle prestazioni;
- le quantificazioni di breve periodo sono integrate da quelle di medio-lungo periodo (fino al 2045). Queste ultime sono sviluppate costruendo le leve di pensionamento, a partire dal 2015, secondo lo schema sopra rappresentato, avendo ipotizzato un progressivo ritardo di ingresso nel mondo del lavoro che porta, di conseguenza, a variare dinamicamente le propensioni per età e la probabilità, data una certa età, di possedere una determinata anzianità contributiva al pensionamento.

#### *2.4.1.2 Alcune ipotesi adottate dal modello "demografico"*

1. Gli scenari demografici adottati sono quelli elaborati recentemente dall'ISTAT per l'aggiornamento delle proprie previsioni demografiche sulla base dei responsi dell'ultimo censi-

nento della popolazione. Lo scenario ISTAT, considerato "ipotesi centrale" dallo stesso Istituto, prevede una diminuzione della fecondità (ad eccezione dei primi anni nel corso dei quali si registra un lieve aumento per effetto dello spostamento del calendario riproduttivo verso età più elevate), una ulteriore diminuzione della mortalità ed un flusso migratorio netto dall'estero stabile rispetto ai livelli attuali. In particolare, nel 2020 il TFT (Tasso di Fertilità Totale) assumerà il valore 1,45; la vita media sarà pari a 78,3 anni per i maschi e 84,7 anni per le femmine; il flusso netto di immigrati dall'estero pari a 56 mila unità. In realtà le previsioni della popolazione elaborate dall'ISTAT assumono tre diverse dinamiche demografiche individuate rispettivamente come ipotesi centrale, alta e bassa. Ciascuna ipotesi assume per il periodo 1996-2020 un'evoluzione dinamica della fecondità, della mortalità e del flusso migratorio: dal 2020 al 2045, invece, i parametri demografici sono mantenuti costanti.

2. Con riferimento al posticipo dell'età di ingresso nel mondo del lavoro si è ipotizzato in effetto di ritardo di 4 anni nel 2035 a cui si perviene con una dinamica lineare a partire dal 2015.

3. La dinamica della produttività media è stata assunta tale da garantire i tassi di crescita del PIL indicati nel DPEF per il triennio 1998-2000 mentre, per il periodo successivo, essa assume valori tali da portare il tasso di crescita reale del PIL, nel periodo 2000-2045, mediamente attorno al 1,5% in presenza delle tendenze demografiche delineate dallo scenario Istat con dinamica centrale.

4. È assunto invariante il rapporto tra l'indice di variazione della retribuzione e quello della produttività media del lavoro: si ipotizza che i redditi medi crescano in proporzione alla produttività media.

5. Le previsioni effettuate assumono l'invarianza del livello e della struttura per età e sesso dei tassi di occupazione. Al contrario, i tassi di attività evolvono, nei primi venti anni di previsione, in funzione del graduale elevamento dei requisiti di accesso alla pensione previsti dal quadro normativo mentre, per il periodo successivo, si è adottata, in aggiunta, l'ipotesi di un progressivo innalzamento dell'età di uscita dal mondo del lavoro conseguente al ritardo di ingresso in atto da diversi anni.

## 2.4.2 Sistema per quantificazioni nel breve periodo

Di seguito vengono enucleati gli aspetti fondamentali del sistema da utilizzare per la stima del tendenziale della spesa pensionistica e per la quantificazione, relativamente al decennio 1997/2008, degli effetti derivanti da eventuali modifiche nella disciplina dei requisiti di accesso al pensionamento e del sistema di calcolo delle prestazioni. Più precisamente si dà indicazione delle basi tecniche da adottarsi nonché degli algoritmi da utilizzarsi.

### 2.4.2.1 Le basi tecniche

Con riferimento ai nuovi flussi di pensionamento vanno utilizzate le risultanze relativamente al periodo 1998/2007 del modello "demografico" (cfr. paragrafo 2.4.1.1) per quanto concerne la stima, distinta per sesso e comparto, di coloro che maturano i requisiti per l'accesso

al pensionamento in un determinato anno. Le effettive uscite si determinano, poi, sulla base della vigente normativa in materia di decorrenza del trattamento (in particolare per quanto riguarda le pensioni di anzianità). Le stime relative ai flussi di pensionamento vanno inoltre integrate tenendo conto delle ultime risultanze messe a disposizione degli enti previdenziali a seguito del processo di progressivo aggiornamento delle basi assicurative.

Con riferimento allo sviluppo delle ultime retribuzioni si adotta come quadro macroeconomico di riferimento quello in linea con il Documento di Programmazione Economico-finanziaria 1998/2000.

#### *2.4.2.2 Gli algoritmi utilizzati*

Il calcolo del numero dei nuovi flussi di pensionamento, sia a normativa vigente che a normativa variata, si effettua applicando all'insieme di coloro che maturano i requisiti ("vecchi" o "nuovi") in un determinato anno il regime normativo delle decorrenze (si fa riferimento in particolare alle pensioni di anzianità). Per quanto concerne la simulazione di nuovi requisiti rispetto alla riforma Dini è necessario, relativamente alle pensioni di anzianità, prevedere una vasta gamma di possibilità (si pensi, per esempio, all'accelerazione dell'attuale calendario di elevazione dei requisiti, alla congiunzione del requisito anagrafico con quello contributivo attualmente indipendente dall'età, all'introduzione del concetto di requisito "quota", vale a dire la somma dell'età anagrafica con l'anzianità contributiva). Può risultare inoltre necessario prevedere la gestione di particolari deroghe (per esempio per i lavoratori con ingresso nel mondo del lavoro in età particolarmente giovani).

Alle numerosità in uscita distinte per età/anzianità si applicano i relativi importi per età/anzianità: in tal modo è possibile cogliere dinamicamente entrambi gli effetti "numero" ed "importo". Tali importi individuali vanno determinati sulla base della normativa vigente considerando le diverse modalità di calcolo via via introdotte secondo lo schema del pro-quota. È inoltre possibile gestire modifiche nel calcolo di tali importi quali, per esempio, l'estensione del sistema contributivo pro-rata anche a coloro che ne sono attualmente esentati.

I risparmi (o i costi) attribuibili ad una modifica normativa si stimano come differenza tra la spesa pensionistica a normativa vigente e quella a normativa variata: l'effetto "automatico" di minore (o maggiore) gettito fiscale è valutato in presenza del solo "effetto importo". Nel caso in cui la modifica di requisiti di accesso al pensionamento coinvolga i lavoratori pubblici, vanno valutati gli effetti indotti in termini di buonuscita.

Qualora la modifica normativa incida sugli importi di pensione già erogati, sono stati realizzati strumenti valutativi che, sulla base dei tendenziali ricostruiti, sono in grado di rispondere con l'adeguata flessibilità alle differenti esigenze considerando la distribuzione dello stock, ad esempio, per categoria di pensione, per classi di importo e classi di età. A tal proposito va, infine, valutato anche l'"effetto automatico" sul gettito fiscale.

## Note

<sup>1</sup> Sentenza Corte Costituzionale n. 1 del 1966: la Corte dovette intervenire per affermare che la subordinazione delle nuove leggi di spesa agli equilibri di bilancio deve riguardare anche gli esercizi successivi a quello in corso, stabilendo anche che le coperture non debbano essere indicate in modo arbitrario o irrazionale, né contrastare con i dati della situazione economico-finanziaria e con il programma di sviluppo.

<sup>2</sup> Per tale specifico aspetto la legge n. 468 del 1978 all'articolo 11-ter, introdotto dalla legge n. 362 del 1988, prevede espressamente che se nel corso dell'applicazione delle leggi si verificano scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata indicate come copertura, il Ministro competente ne dia tempestiva notizia al Ministro del Tesoro, il quale riferisce al Parlamento con propria relazione assumendo le conseguenti iniziative legislative.

<sup>3</sup> Cfr. Camera dei Deputati - Servizio Bilancio dello Stato, "La quantificazione degli effetti finanziari dei progetti di legge - Stato di attuazione dell'art. 11-ter della legge 5 agosto 1978, n. 468 e prospettive di sviluppo", Maggio 1996.

<sup>4</sup> La tabella seguente evidenzia i differenti gradi di elasticità all'indice di variazione dei prezzi previsti dalla normativa vigente:

Fasce di importo	Grado di elasticità all'indice di variazione dei prezzi
fino al doppio del trattamento minimo	100%
tra il doppio ed il triplo	90%
oltre il triplo	75%

Vale rilevare che in sede di manovra di bilancio 1998-2000 il Parlamento ha approvato una rimodulazione, in senso restrittivo, di tali gradi di elasticità, con particolare riferimento alle fasce più elevate di importo.

<sup>5</sup> Con riferimento alle pensioni di anzianità, distintamente dai rimanenti trattamenti pensionistici (vecchiaia, invalidità, superstiti), la normativa vigente prevede il differimento della possibilità di accesso al pensionamento rispetto al momento di effettiva maturazione dei requisiti di età c/o anzianità.

<sup>6</sup> Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato, *Tendenze demografiche e spesa pensionistica: alcuni possibili scenari*, Roma, giugno 1996. Ministero del Tesoro - Ragioneria generale dello Stato, *Sanità, scuola e pensioni - Le nuove previsioni basate sugli scenari demografici ISTAT*, Roma, febbraio 1997.

## Bibliografia

AA. VV. (a cura di S. Ristuccia), *Il bilancio fra Governo e Parlamento*, Roma, Fondazione Adriano Olivetti 1984.

Alvaro G., Pedullà G. e Ricci L., "Sull'evoluzione del sistema economico italiano e dei trattamenti pensionistici agli inizi del 2000", in INPS (a cura di), *Il futuro del sistema pensionistico italiano*, Roma 1987.

Ania, *Previsioni fino al 2025 del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti dell'INPS*, Roma 1984.

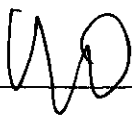
Aprile R. e De Persio P., "Modelli di previsione dei fondi pensionistici pubblici: alcuni aspetti metodologici", in *Comunità e discontinuità nei processi demografici*, Società Italiana di Statistica, Rubettino, Catanzaro 1995.

Aprile R., Fassina S. e Pace D., "Equità ed efficienza nel sistema pensionistico pubblico",

- in *Pensioni e risanamento della finanza pubblica*, (a cura di), F. Padoa Schioppa Kistoris, Il Mulino, Bologna 1996.
- Banca d'Italia, *La riforma del sistema pensionistico*, "Bollettino Economico", n. 25, ottobre, 1995.
- Bartole S., *Riflessioni sull'ausilio che l'aritmetica può dare alle procedure di bilancio*, in "Amministrazione", n. 3, 1987.
- Camera dei deputati - XI Commissione, *Indagine conoscitiva sulla situazione e sulle prospettive del sistema previdenziale*, Allegati tecnici, Roma 1994.
- Camera dei deputati - Servizio Bilancio dello Stato, *I modelli di previsione della spesa previdenziale dell'INPS e della Ragioneria Generale dello Stato*, Servizio Studi, n. 10, 1991.
- Cassese S., *Esperienza e controllo della spesa pubblica*, in "Il Mulino", n. 3, maggio-giugno, 1983.
- Castellino O. (a cura di), *La pensioni difficili*, Il Mulino, Bologna 1995.
- Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Osservazione sull'equilibrio tra contributi e prestazioni previdenziali*, Allegato tecnico, Roma 1994.
- Confindustria, *Il sistema pensionistico italiano. I temi della riforma*, Roma 1990.
- Corte dei conti, Relazioni trasmesse quadrimestralmente al Parlamento, ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 6, della legge 468 del 1978.
- Cozzolino M. e Padoa Schioppa Kistoris F., "Pensione contributiva e pensione retribuitiva: un'ipotesi di riforma", dattiloscritto presentato alla conferenza *The Economics of Saving and Retirement*, Venezia, 12 - 14 gennaio 1995.
- De Joanna P., *Ai tecnici l'ultima parola sui progetti di spesa pubblica*, "Il Sole 24 ore", 31 luglio 1984, pag. 11.
- De Joanna P., *Spesa pubblica e controlli*, in "Mondo economico", 12 giugno 1984.
- De Joanna P., "Copertura delle leggi di spesa", in *Dizionario di contabilità pubblica* (a cura di Barettoni - Arleri), Giuffrè, Milano 1989.
- De Joanna P. e Monorchio A., *Le nuove procedure di contabilità e il bilancio dello Stato*, in "Democrazia e diritto", n. 3, 1978.
- Forte C., *Finanza pubblica e potere neutro*, in "Nuovi studi politici", 1, 1988.
- Forte C., *Decisione politica e vincolo contabile*, Politeia/Studi, Torino 1995.
- Franco D., *Espansione della spesa pensionistica in Italia (1960 - 1990)*, Il Mulino, Bologna 1994.
- Franco D. e Morcaldo G., "Un modello di previsione per gli squilibri del sistema previdenziale: valutazione di alcune linee di risanamento", in *Il sistema pensionistico - problemi e prospettive*, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (a cura di), Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1986.
- Inps, *Il modello INPS e le prime previsioni al 2010*, supplemento al n. 3 di "Previdenza Sociale", maggio-giugno, 1989.
- Istat, *Rilevazione sulle forze di lavoro. Media 1994*, collana di informazione, n. 18, Roma 1995a.
- Istat, *Statistiche sui trattamenti pensionistici al 31 dicembre 1993*, collana di informazione, n. 26, Roma 1995b.
- Istat, *Rapporto annuale - La situazione del Paese nel 1995*, Roma 1996.
- Istituto di ricerche sulla popolazione, *Tre scenari per il possibile sviluppo della popolazione*

- ne delle ragioni italiane al 2044*, a cura di A. Golini, A. Simoni, F. Citoni, Roma 1995.
- Ministero del Tesoro - Commissione tecnica per la Spesa Pubblica, *Proposta metodologica per la rilevazione dei costi dei disegni di legge di spesa*, dattiloscritto, Roma 7 novembre 1984.
- Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato, *Procedure per l'acquisizione del concerto del Tesoro sulle iniziative di spesa*, circolare 14 maggio 1987, n. 31.
- Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato, *Metodi per la previsione a lungo termine degli squilibri previdenziali*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1989.
- Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato, *FPLD: una proiezione al 2025*, Roma 1991.
- Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato, *I rendimenti impliciti della previdenza obbligatoria: un'analisi delle iniquità del sistema*, Conti pubblici e congiuntura economica, n. 2, Roma 1994.
- Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato, *Il progetto di riforma del sistema pensionistico pubblico presentato dal governo: le tendenze di medio-lungo periodo del FPLD*, Roma, giugno 1995.
- Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato, *Il progetto di riforma del sistema pensionistico pubblico presentato dal governo: le tendenze di medio-lungo periodo del Fondo artigiani e commercianti*, Roma, agosto 1995.
- Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato, *Tendenze evolutive della popolazione italiana per regione, sesso ed età: 1994 - 2044*, dicembre 1995.
- Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato, *Tendenze demografiche e spesa pensionistica: alcuni possibili scenari*, Roma, giugno 1996.
- Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato, *Sanità, scuola e pensioni - Le nuove previsioni basate sugli scenari demografici ISTAT*, Roma, febbraio 1997.
- Monorchio A., "Ipotesi di intervento nei settori critici della previdenza e della sanità", in A. Monorchio (a cura di), *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, Il Mulino, Bologna 1996.
- Niccoli A., *INPS, pensioni e tassi di interesse: quali proposte sono efficaci, eque e coerenti?*, "Moneta e Credito", 12/91".
- Onida V., *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della "copertura" finanziaria delle leggi che importano nuove o maggiori spese*, commento alla sentenza della Corte Costituzionale del 10 gennaio 1966, n. 1, in "Giurisprudenza Costituzionale", II, 1966.
- Pennacchi L., *Lo stato sociale del futuro - Pensioni, equità, cittadinanza*, Donzelli Editore, Roma 1997.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Coordinamento dell'iniziativa legislativa del Governo in sede parlamentare*, circolari 11 agosto 1987 e 27 ottobre 1987.
- Ricci L., *Previsione ventennale sull'evoluzione delle pensioni del regime generale dell'INPS per i lavoratori dipendenti: una proiezione al 2025*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1984.
- Ristuccia S., *Costi e copertura delle leggi: un capitolo nuovo?*, in "Queste istituzioni", n. 74, 1988.





# La Costituzione fiscale: il ruolo della Corte dei conti

FRANCESCO BATTINI\*

## 1. Premessa

1.1 Nella vigente Costituzione "fiscale", il ruolo affidato alla Corte dei conti si desume in primo luogo da tre prescrizioni recate dall'art. 100, secondo comma, a norma delle quali la Corte effettua il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, partecipa al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e riferisce direttamente alle Camere sui risultati del riscontro eseguito. Ulteriori compiti riconducibili al suo ruolo di "guardiano" dell'integrità dei patrimoni pubblici provengono alla Corte dall'art. 103 della Costituzione, che le affida la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica (oltre che in quelle, come la materia pensionistica, individuate dalla legge).

Assai più arduo sarebbe invece riconoscere anche al controllo preventivo di legittimità su atti, che pure è funzione prevista dalla Costituzione e ritenuta, per lunghi decenni, la più importante tra quelle esercitate dalla Corte, un ruolo o un rilievo nel panorama dei rapporti fiscali, qui esaminato. Ciò in quanto il controllo di legittimità, a detta proprio della teoria che più intende affermarne il primato ed esaltarne l'importanza, affonda le proprie radici nelle esigenze di garanzia oggettiva dell'ordinamento giuridico, e si pone, dunque, l'obiettivo di verificare la conformità degli atti alla legge, non quello di apprezzare l'idoneità e la coerenza di comportamenti in funzione dei risultati da realizzare (integrità patrimoniale, ad esempio, o buon andamento della pubblica amministrazione).

È ancora incerto se tali disposizioni costituzionali abbiano avuto un effetto di *ingessatura*<sup>1</sup> del previgente e vetusto sistema dei controlli, ovvero una portata innovativa rimasta latente per decenni, ma idonea poi a supportare efficacemente la riforma dei controlli intervenuta negli anni novanta<sup>2</sup>. Può in ogni caso rilevarsi che la sentenza n. 29/1995 della Corte costituzionale, che ha riconosciuto alla riforma stessa, anche per la parte che riguarda i controlli sulla gestione delle autonomie territoriali, una piena coerenza con i principi costituzionali<sup>3</sup>, ha dedotto da una complessiva visione dell'ordinamento oggi vigente una investitura della Corte dei conti quale "garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico"<sup>4</sup>.

1.2 Della riforma dei controlli, risultano sufficientemente esplorati, in dottrina, tanto i tratti caratteristici, quanto i fattori che così a lungo ne hanno ritardato l'introduzione nell'ordinamento italiano<sup>5</sup> e che, in parte, ancora contribuiscono ad ostacolarne l'attuazione<sup>6</sup>.

Può in questa sede sinteticamente ricordarsi che la direzione in cui la riforma medesima si è mossa risultava segnata da ormai inequivoci orientamenti di un dibattito politico-cultu-

\*Consigliere della Corte dei conti e Vice Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

rale che negli anni '90 poteva già ritenersi concluso, nel cui ambito posizioni di retroguardia, legate alla esaltazione dei controlli di legittimità su atti, risultavano ancora difese soltanto da esponenti della categoria dei controllori. Ipotesi di riforma corrispondenti a quelle poi effettivamente introdotte erano state già proposte, infatti, dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (Ottobre 1992, relazione finale del Comitato per le garanzie), e, più indietro nel tempo, dalla stessa Corte dei conti, attraverso un parere delle Sezioni riunite (n. 279/D, del 19 dicembre 1989 - 4 maggio 1990), e, ancor prima, attraverso prese di posizione delle stesse Sezioni riunite, in sede referente (Premessa alla Relazione sul rendiconto generale dell'esercizio 1983; "Note di risposta ... etc.", allegate alla Relazione sul rendiconto del 1984). Indicazioni analoghe erano state fornite al Parlamento più volte, in occasione di audizioni di rappresentanti della Corte presso commissioni parlamentari, ovvero, nell'ambito delle relazioni annuali sul rendiconto generale dello Stato ed erano infine anche emerse da un Convegno di studi organizzato a Milano, a fine 1992, dalla stessa Corte dei conti, al dichiarato scopo di offrire all'ormai imminente riforma un panorama aggiornato delle opinioni ("Sistema dei controlli e riforma della Costituzione", v. nota 5).

L'esigenza da tutti sottolineata era quella di reperire al sistema dei controlli, sino ad allora attestato sul primato dei controlli di conformità procedurale, un nuovo baricentro, attraverso il rilancio delle verifiche di risultato, previste ed attribuite alla Corte dei conti dalla Costituzione, ma trascurate nel concreto, grazie ad interpretazioni e prassi applicative attente a privilegiare la legittimità e preservare la connessa vocazione "magistratuale" della Corte. Si trattava, in altre parole, di adeguare il sistema italiano dei controlli a quello dei principali paesi a democrazia evoluta, e di convogliarne la riforma nell'alveo di mutamenti che investivano il concetto stesso di garanzia e la concezione dei rapporti tra pubblici poteri e cittadini.

1.3 Delle tre direttrici di marcia della riforma (ridimensionamento quantitativo e potenziamento qualitativo dei controlli preventivi di legittimità su atti; attribuzione alla Corte dei conti di un generale compito di verifica della funzionalità delle amministrazioni nell'ambito dell'intero versante pubblico; creazione di una prima linea di difesa, costituita dai controlli interni alle pubbliche amministrazioni), quella più evidentemente innovativa, e che in questa sede ha rilievo, è la seconda, relativa al settore dei controlli successivi.

Quivi, per anni, le previsioni costituzionali avevano avuto una attuazione assai ridotta, anche per via di una ambigua distinzione, apparentemente tracciata dallo stesso articolo 100 Cost., tra controllo successivo, da esercitarsi sulla gestione del bilancio dello Stato (oltre che su quella degli enti da esso sovvenzionati), ed attività di referto (la Corte "riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito"). Ciò facilitava il consolidarsi di concezioni che riducevano il controllo successivo a quello effettuato su gestioni particolari (c.d. controllo consuntivo, previsto per le gestioni fuori bilancio, i rendiconti di organismi con autonomia contabile, i rendiconti amministrativi, etc.), ed a quello di legittimità su singoli atti, effettuato a posteriori in particolari settori, con moduli costruiti ad imitazione di quelli tipici del controllo preventivo<sup>7</sup>.

Nei confronti di un controllo successivo così inteso, e del controllo per antonomasia, e cioè quello preventivo, il referto alle Camere si è a lungo atteggiato a mero ed insignifi-

cante sottoprodotto, per poi progressivamente crescere, a partire dagli anni '70, proprio in forza ed a prezzo del suo porsi quale autonoma funzione della Corte, profondamente collegata al ruolo di ausiliarietà della Corte stessa nei confronti del Parlamento<sup>8</sup>.

Nell'ambito di tali vicende, quindi, da un lato non ha avuto spazi, sino agli anni '90, la concezione di un'attività di controllo sganciata da finalità di garanzia procedimentale ed ispirata alle esigenze di tutela dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e di buon andamento della pubblica amministrazione<sup>9</sup>; dall'altro, si è assistito alla graduale evoluzione dell'attività di referto della Corte dei conti, che, anche attraverso una proliferazione dei suoi prodotti (dalla relazione annuale delle Sezioni riunite sul rendiconto generale dello Stato, connessa alla "parificazione" del rendiconto stesso, ai referti specifici, alle relazioni sulla copertura dei decreti-legge, sino alle relazioni trimestrali sulla quantificazione degli oneri delle leggi e sulla tipologia delle coperture finanziarie), ha saputo sopperire all'assenza di un retroterra, all'assenza, cioè, di un'attività di controllo appositamente ed effettivamente finalizzata a consentire valutazioni di carattere gestionale, e si è resa essa stessa strumento (per lungo tempo unico) di controllo gestionale e di monitoraggio sull'andamento dei conti pubblici<sup>10</sup>.

Di qui l'opportunità che una riflessione sul ruolo della Corte nella costituzione fiscale non trascuri una rilettura della "giurisprudenza" formatasi, sulle tematiche della finanza pubblica qui esaminate, attraverso le relazioni annuali (e le altre sedi di referto) della Corte dei conti, fermo restando che i limiti e le finalità della ricerca suggeriscono di vagliare le sole proposte e suggestioni che direttamente riguardano il ruolo della Corte dei conti, e che, ancor più in particolare, attengono al modularsi del rapporto di ausiliarietà tra Corte e Parlamento.

A tale rilettura sarà dedicata la seconda parte del presente lavoro, laddove una terza parte, con intenti propositivi, si proporrà di enucleare dalla evoluzione normativa e giurisprudenziale che ha interessato la materia suggerimenti di riforma non direttamente ed espressamente ricavabili dalle indicazioni della Corte dei conti. In tale terza parte, le prospettive di un rafforzamento del ruolo della Corte, quale garante dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, saranno esplorate a "costituzione invariata", ciò che consente alla ricerca di prescindere dagli orientamenti, tuttora non confortati da votazioni parlamentari, della Commissione bicamerale.

## ***2. Le indicazioni della Corte dei conti***

### ***2.1 La relazione sul rendiconto generale***

2.1.1 Da decenni la relazione con la quale la Corte dei conti accompagna l'annuale decisione di "parificazione" del rendiconto generale dello Stato ha assunto una struttura di massima stabile, composta da due sezioni "speciali", dedicate rispettivamente alla gestione delle singole amministrazioni dello Stato e delle regioni a statuto speciale, nonché di una parte introduttiva, che raggruppa capitoli di carattere generale. Si collocano tradizionalmente in questa prima parte due trattazioni "per temi" ("bilancio ed ordinamento contabile", nonché "legislazione di spesa e mezzi di copertura"), nonché una analisi della ge-

stione annuale condotta per ripartizioni sia "verticali" (entrata, spesa, conto del patrimonio, aziende, gestioni fuori bilancio, etc.), che "orizzontali" (organizzazione, personale, contratti, rapporti con le Cee, etc.). Residue trattazioni di carattere generale riguardano il coordinamento della finanza pubblica, laddove i temi attinenti alle funzioni della Corte ricevono tradizionalmente spazio nella Premessa che precede ogni singola relazione.

Anteriormente alla riforma del bilancio varata nel 1978, le notazioni recate dal primo capitolo della relazione (bilancio ed ordinamento contabile, da qualche anno ridotto a paragrafo di una più ampia unità espositiva) tendevano per lo più ad appuntarsi sulla struttura del bilancio e su particolari aspetti delle procedure di spesa, laddove, a partire dagli anni '80, il capitolo diviene sede privilegiata per osservazioni sullo stato di attuazione della riforma dei bilanci e sugli strumenti di governabilità della finanza pubblica.

Il mutamento d'ottica, cui fa riscontro anche un mutamento parziale di linguaggio, non deriva soltanto dalla evidente opportunità di monitorare le vicende attuative della riforma e suggerirne gli aggiornamenti, ma riflette, a ben vedere, un mutamento nella sfera dei destinatari effettivi della relazione della Corte: la riaffermata priorità della programmazione finanziaria e la ristabilita centralità del Parlamento nelle procedure di bilancio portano cioè la Corte a riscoprire nel Parlamento stesso, soprattutto a livello di Commissioni bilancio, un istituzionale ed interessato lettore dei capitoli in argomento; laddove, nella fase anteriore, al di là del formale indirizzarsi delle relazioni alle Camere, gran parte delle osservazioni della Corte si prestavano ad essere prioritariamente lette come contestazioni al Governo, ovvero, ancor più in particolare, quali parti di un "dialogo sopra le teste" tra Corte e Ragioneria generale dello Stato, in materia di tecnicità contabili.

I frutti di tale mutamento si colgono, ovviamente, in un rinserrarsi dei rapporti tra Corte e Parlamento, tra l'altro testimoniato da una serie di scelte intese ad una progressiva estensione della funzione di referto (richiesta, da parte delle Camere, di referti specifici; formarsi della prassi delle audizioni parlamentari in materia di documentazione di bilancio su specifici temi; previsione legislativa di un monitoraggio della Corte sui bilanci dei maggiori enti locali; attribuzione alla Corte del compito di riferire periodicamente sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulla quantificazione degli oneri delle leggi di spesa).

Si espande gradualmente, nel contempo, l'area coperta dalla relazione annuale e la Corte si fa di anno in anno più ardita nel suggerire modificazioni legislative, sino a proporre o rivendicare ampliamenti delle proprie funzioni istituzionali e moduli generalizzati di consulenza e/o controllo collaborativo in materia di esercizio della stessa funzione legislativa.

## 2.2 Il "controllo" sulla copertura delle leggi di spesa

2.2.1 Di una partecipazione più diretta della Corte dei conti al controllo sulla copertura delle leggi di spesa, al di là delle opportunità legate all'attivazione incidentale del giudizio di costituzionalità, delle quali si parlerà poi, si iniziò a parlare a metà degli anni '80.

Nel corso di una seduta congiunta dedicata dalle Commissioni bilancio delle due Camere all'esame dei criteri di formazione del bilancio a legislazione vigente per il 1985 (3 ot-

tobre 1984), vennero richiesti a rappresentanti della Corte dei conti alcuni chiarimenti in ordine ad osservazioni e proposte formulate dalla Corte, nelle sue annuali relazioni sui rendiconti generali dello Stato, in materia di bilancio ed ordinamento contabile, con riferimento anche ad un documento riassuntivo fatto avere dalla Corte alla Commissione bilancio della Camera, il 27 luglio 1984, in risposta a quesiti formulati nel corso di un incontro informale tra Corte e Commissione (5 luglio 1994).

Nelle "note di risposta" ai quesiti del 3 ottobre (pubblicati in allegato alla Decisione e relazione della Corte dei conti sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1985, volume V, unitamente al documento riassuntivo del 27 luglio ed al Referto in corso di esercizio reso in materia di regolazioni contabili debitorie), la Corte premette che "con riferimento alla esigenza di un rigoroso sindacato parlamentare sulla esatta quantificazione degli oneri previsti da iniziative legislative e sulla congruità delle relative indicazioni di copertura sono stati richiesti chiarimenti in ordine al contributo che potrebbe in materia essere fornito dalla Corte".

Circa l'esatta quantificazione degli oneri di spesa, argomento già trattato nel documento del 27 luglio, viene ribadita l'adesione ai suggerimenti scaturiti dall'indagine conoscitiva della V Commissione del Senato, ma si preannuncia anche un aggiuntivo contributo della Corte consistente, previa riprogrammazione del sistema informativo e revisione dei moduli di controllo sui titoli di spesa, in una verifica degli effettivi flussi di spesa attivati da ciascuna legge, così da riferire al Parlamento sugli eventuali scostamenti dalle previsioni e sulle presumibili cause, al fine anche di un progressivo affinamento delle tecniche previsionali.

Del concretizzarsi di tale possibilità non si rinviene ulteriore traccia nelle successive relazioni della Corte.

Quanto, invece, al riscontro sulla congruità delle coperture, il documento ricorda, ferma restando la facoltà della Corte di deferire al giudice costituzionale questioni di costituzionalità rilevanti per l'esercizio della funzione di controllo, il contributo annualmente fornito dalla Corte con l'apposito capitolo della relazione generale dedicato a tale problematica. "Profili assai più delicati" – conclude sul punto il documento – "... potrebbero invece connettersi all'ipotetico affidamento alla Corte di una funzione consultiva nella materia sin qui trattata; affidamento che chiamerebbe la Corte ad inserirsi in qualche misura nel procedimento di formazione delle leggi, con implicazioni comunque tali da richiedere un'attenta valutazione".

2.2.2 La cautela dimostrata dalla Corte in ordine ad un ipotizzato rafforzamento del suo ruolo nasceva anche dalla consapevolezza di una perdurante contraddizione tra la puntualità e fermezza con le quali la relazione annuale delle Sezioni riunite continuava da anni a segnalare l'incongruità delle più ricorrenti tipologie di copertura finanziaria delle leggi di spesa, e la estrema ritrosia con la quale tali indicazioni erano poi raccolte dalla Sezione del controllo, già dal 1976 abilitata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale a sollevare questioni di costituzionalità (sentenza n. 226 del 1976); contraddizione che sarebbe stata evidentemente esaltata ove alla Corte dei conti fosse stata istituzionalmente attribuita, nella materia, una funzione propriamente consultiva, da esercitarsi cioè a priori ed in

via generale, prima dell'emanazione di ciascuna legge di spesa.

Dal 1976 ad oggi, d'altra parte, la sede collegiale della Corte deputata al controllo di legittimità ha sollevato in via incidentale questioni di costituzionalità in pochissimi casi, gli ultimi dei quali in tempi recenti. Soprattutto per chi si interrogava e si interroga sulla opportunità di attribuire alla Corte un potere diretto di impugnativa delle leggi di spesa violative dell'art. 81, è utile vagliare i motivi che in passato hanno indotto la Sezione del controllo a fare, di un potere analogo, ma più limitato, un uso tanto parsimonioso.

Può dirsi che a questo hanno concorso essenzialmente due cause: il timore della Corte dei conti di perdere la qualificazione potenziale di "giudice *a quo*", conquistata a coronamento di una lunga e difficile "campagna di (semi)giurisdizionalizzazione del controllo (preventivo)"; e, inoltre, la consapevolezza che una impugnativa "a tappeto", come quella che la Corte avrebbe avuto il potere ed il dovere di esercitare dalla sede "obiettiva" e quotidiana del controllo di legittimità su atti, avrebbe potuto pregiudicare i delicati meccanismi della incidentalità del giudizio costituzionale e avrebbe messo a rischio, altresì, non soltanto i ritmi di lavoro della Consulta, ma anche la sostanza dei rapporti istituzionali tra Parlamento e Corte costituzionale.

La Corte dei conti era consapevole, in altre parole, che il connubio tra l'esercizio, allora generalizzato, del controllo sugli atti e sui titoli di spesa (tale da prescindere dal filtro di un interesse di parte o del conflitto tra più interessi) e l'abilitazione della sede relativa a sollevare questioni di costituzionalità (tutte le questioni, in teoria, nel solo limite della rilevanza, e non solo quelle legate all'art. 81), prospettava già di per sé la possibilità di una impugnativa a tappeto e d'ufficio di tutte le leggi di spesa in odore di incostituzionalità.

2.2.3 Il rischio di una così pesante intrusione della Corte dei conti nel cuore del circuito legislativo era stato d'altra parte avvertito sin dalla fine degli anni '70, quando la Corte costituzionale, con la ricordata sentenza n. 226 del 1976, aveva per l'appunto ammesso la legittimazione della Sezione del controllo a sollevare questioni di costituzionalità. Ad una dura reazione di parte autorevole della dottrina<sup>11</sup>, aveva in particolare fatto seguito la presentazione, ad opera di parlamentari, di un disegno di legge costituzionale volto a negare per intero il ruolo della Corte come giudice *a quo*, e tale, dunque, da chiudere anche l'altra via di accesso della Corte dei conti alle questioni di costituzionalità ex art. 81, e cioè il giudizio sulla parificazione del rendiconto generale dello Stato, legittimato dalla Corte costituzionale, non senza contrasti e ripensamenti, sin dagli anni '60 (sentenze nn. 165/63, 121/66 e 142/68).

Può aggiungersi, da ultimo, che l'utilizzo del giudizio di parificazione per l'impugnativa delle leggi di spesa violative dell'art. 81 risultava all'epoca inibito di fatto dall'ultima delle citate sentenze, che aveva ritenuto rilevanti, ai fini della parificazione, le sole questioni direttamente attinenti all'attività della Corte dei conti e negato che il giudizio relativo riguardasse l'applicazione di leggi sostanziali di spesa. Solo nel 1995 si è avuto un ampliamento del novero delle leggi "impugnabili" dalla sede in esame, grazie alla sentenza n. 244 della Corte costituzionale<sup>12</sup>, la quale ha riconosciuto, tenendo anche conto della direzione in cui si è mossa la riforma del bilancio dello Stato (leggi n. 468 del 1978 e n. 362 del 1988), che l'obbligo di indicazione della copertura finanziaria imposto alle leggi di

spesa dall'art. 81 della Costituzione intende nella sostanza tutelare la tenuta degli equilibri finanziari programmati; e che i problemi di copertura sono pertanto rilevanti in un giudizio in cui la Corte verifica il rendiconto e ne confronta i risultati "ponendoli a riscontro con le leggi di bilancio".

Della sentenza, che non autorizza affatto a considerare auspicabile (e, soprattutto, compatibile con l'attuale Costituzione), un sistema di impugnabilità diretta delle leggi di spesa da parte della Corte dei conti, può qui sottolinearsi il supporto da essa fornito all'opinione di chi evince dall'attuale ordinamento, come si vedrà poi, l'esistenza e l'esigenza di forme di monitoraggio gestionale intese a verificare la tenuta "dinamica" delle coperture originariamente assicurate, con obbligo di ricostituzione degli equilibri eventualmente compromessi.

2.2.4 Nel frattempo, con la sentenza n. 384 del 1991<sup>13</sup>, la Corte costituzionale, chiamata in causa da un'ordinanza della sezione del controllo della Corte dei conti emessa in sede di esame di un decreto di variazione del bilancio, aveva confermato alla sezione stessa la legittimazione a promuovere giudizio incidentale "limitatamente a profili attinenti alla copertura finanziaria delle leggi di spesa", in ragione non soltanto della posizione istituzionale della Corte e della natura delle sue attribuzioni di controllo<sup>14</sup>, ma anche per "l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che ... più difficilmente verrebbero per altra via ad esso sottoposte".

L'importanza della sentenza n. 384/91 risiede soprattutto nella affermazione da parte della Corte costituzionale, in via di specificazione ed estensione dei principi fissati con la sentenza n. 1 del 1966, dell'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per quel che riguarda gli esercizi successivi al triennio preso in considerazione dal bilancio poliennale. Ai fini qui considerati, inoltre, la sentenza stessa (unitamente alla successiva n. 25/93, anch'essa emessa su ordinanza della Sezione del controllo relativa a decreto di variazione del bilancio), ha definito l'ammissibilità e la rilevanza delle questioni sollevabili da parte della Sezione del controllo in modo da limitare fortemente l'ulteriore esperibilità del rimedio in sede di controllo degli atti di variazione del bilancio. La Corte costituzionale si è così dimostrata consapevole che la variazione di bilancio costituisce il primo e obbligato passaggio attuativo della legge di spesa, ponendosi a premessa per l'avvio del procedimento di spesa, e che un accesso generalizzato per questa via al sindacato giurisdizionale avrebbe offuscato il confine tra giudizio in via incidentale ed impugnativa diretta.

La Corte costituzionale ha pertanto subordinato l'ammissibilità della questione alla tipologia e caratteristiche del procedimento di spesa attivato dalla legge, nel senso che la Sezione può farsi giudice *a quo* quando si versi in tema di decisioni "sostanziali" di spesa, che danno luogo ad oneri permanenti o a carattere pluriennale, con carattere di unitarietà ed automaticità, tali da non ammettere interventi riduttivi da parte delle leggi di bilancio.

Nella seconda delle due citate sentenze (n. 25/93), la Corte costituzionale ha ritenuto in particolare ammissibile (*pro parte*) e rilevante, ma infondata nel merito, una questione di costituzionalità sollevata a proposito di un atto di variazione di bilancio e relativa alla copertura di leggi a carico delle proiezioni triennali di fondi speciali. Secondo l'iter logico seguito dalla Corte dei conti, in particolare, il divaricarsi tra 1993 e 1994 della distanza

tra previsioni tendenziali e bilancio programmatico era da ascrivere a margini di incertezza ed a vuoti decisionali così gravi da porre in dubbio la corretta copertura della finanziaria per il 1992, sotto il profilo della non ragionevole costruzione previsionale e programmatica per il successivo biennio. Dopo la pronuncia di infondatezza e dopo la manovra correttiva adottata nel corso dell'esercizio 1992, la Corte dei conti ha dichiarato in sede di controllo (nn. 9/93 e 10/93, del 12 novembre 1992) il superamento dei dubbi sulla ragionevolezza della copertura della finanziaria '92.

### *2.3 L'esperienza dei referti sulla copertura dei decreti-legge*

2.3.1 La eventualità che la funzione di garanzia degli equilibri finanziari possa anche estrinsecarsi nell'espletamento, da parte della Corte dei conti, di compiti propriamente "consultivi" forma oggetto di nuove valutazioni alla fine degli anni '80, quando, "nella considerazione di condizioni della finanza pubblica che possono definirsi di particolare tensione e difficoltà", la Corte è indotta a superare le perplessità nel passato espresse in ordine al rischio di un suo istituzionale inserimento all'interno del circuito legislativo.

In occasione della relazione sull'esercizio 1986<sup>15</sup>, la Corte preannuncia, infatti, l'iniziativa di aprire un nuovo canale e un nuovo momento di comunicazione con il Parlamento a riguardo della nuova legislazione di spesa, procedendo ad una preliminare ricognizione e valutazione delle indicazioni di spesa e di copertura recate da tutti i nuovi disegni di legge deliberati dal Governo e presentati al Parlamento, sicchè le Camere dispongano, già sin dall'inizio del relativo iter legislativo, di tutte le informazioni e le valutazioni che la Corte è in grado di definire sulla congruità e legittimità, ex art. 81 della Costituzione, delle clausole finanziarie prospettate dal Governo, "a riguardo di ciascuna iniziativa di spesa".

Ad iniziare dall'ottobre 1987, l'impegno viene onorato, ma, nella sostanza, i disegni di legge esaminati dalla Corte riguardano (quasi) esclusivamente la conversione di decreti-legge, così da attenuare la innovatività dell'iniziativa assunta e da riproporre ad oggetto del controllo della Corte l'attività del Governo, e non la funzione legislativa propria delle Camere. Sino al marzo 1988, la Corte presenta dunque alle Camere, di propria iniziativa, una serie di referti in corso di esercizio aventi ad oggetto i disegni di legge di conversione dei provvedimenti d'urgenza adottati dal Governo, valutati sotto il profilo della congruità della quantificazione degli oneri di spesa e sulla corretta impostazione delle clausole di copertura finanziaria.

Nel primo di tali referti<sup>16</sup>, la Corte riferisce, per verità, anche sul disegno di legge governativo relativo alla istituzione del nuovo Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (l'unico con implicazioni di spesa nel periodo considerato, oltre a quelli di conversione di decreti-legge) e rileva che l'estendersi del referto ad un numero considerevole di iniziative ne sottolinea le analogie con le annuali e tradizionali rassegne dedicate dalla relazione generale alle tipologie di copertura. "Ma il carattere innovativo", scrive la Corte, "risiede non solo e non tanto nei tempi di presentazione del referto stesso, quanto nella prospettiva in cui la Corte si muove, che è quella di offrire proprie indicazioni anche sulla congruità delle quantificazioni di spesa e ... sulla attendibilità della prevista evoluzione di voci attive o passive". "Si tratta ... di operare in una logica di rafforzamento del rapporto circolare che la Costituzione delinea tra Corte, Governo e Parlamento, ed in



una visione che non si limita all'impatto delle singole iniziative di legge, ma si estende ai criteri di impostazione del bilancio a legislazione vigente – in ordine ai quali i regolamenti parlamentari già istituzionalizzano l'apporto di ausiliarità informativa della Corte – e, ancor più in generale, alla trasparenza dei conti pubblici”.

2.3.2 Va sottolineato che all'epoca in cui l'iniziativa dei referti specifici venne adottata, l'ordinamento prevedeva ancora un controllo di legittimità della Corte sui decreti legge (oltre che sui decreti legislativi).

Nel marzo 1988, sopravveniva anzitutto la legge n. 67 (finanziaria del 1988), il cui art. 2, comma 6, prevedeva che “ogni quattro mesi la Corte dei conti trasmette una relazione sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi *approvate* nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”.

L'apporto della Corte nella materia veniva così riportato allo schema del controllo successivo periodico (monitoraggio); e se la Corte, nella prima relazione quadrimestrale<sup>17</sup>, poteva ancora rilevare che “in ordine alle conseguenze finanziarie dei decreti-legge continuerà ... ad essere condotto un esame analitico preordinato al controllo politico rimesso al procedimento di conversione parlamentare, con ciò integrandosi la cognizione consentita alla Corte nella fase del controllo preventivo di legittimità sui decreti stessi”, questa prospettiva di integrazione tra una funzione sostanzialmente consultiva (sulle coperture finanziarie) e una forma di controllo di legittimità (sui decreti-legge) veniva presto a cessare con l'approvazione, nell'agosto dello stesso 1988, della legge n. 400. Quest'ultima sopprimeva, infatti, il controllo di legittimità della Corte sui decreti legge e decreti legislativi, ad esso sostituendo (art. 16, comma 2) un meccanismo di eventuale richiesta parlamentare alla Corte dei conti di valutazioni sulle conseguenze finanziarie derivanti dalla conversione di decreti legge o dalla emanazione di decreti legislativi.

Il meccanismo non è stato mai attivato, e la Corte, nella relazione sul 1994, ha rilevato l'opportunità di modificare le norme della legge n. 362/88 nel senso di consentirle nuovamente la possibilità di trasmettere, in tempo utile per l'esame parlamentare, referti specifici sulla copertura dei decreti legge<sup>18</sup>.

Nel frattempo, la legge n. 362 del 1988, di modifica della normativa sul bilancio, aveva confermato ed istituzionalizzato in capo alla Corte dei conti il compito di riferire quadrimestralmente sulle leggi già approvate (art. 7, che inserisce un art. 11 *ter* nel corpo della legge n. 468 del 1978).

In materia di copertura dei decreti legislativi, la Corte ha più di recente chiesto al Parlamento (relazione sull'esercizio 1992) l'affidamento di una funzione di valutazione preventiva di “capienza finanziaria” (copertura), da svolgersi in via di referto, secondo il modello previsto dal decreto legislativo n. 29 del 1993 sui contratti collettivi del pubblico impiego. Ha ribadito, nella relazione sul 1994, l'opportunità che uno schema di ciascun decreto delegato, corredato di relazione tecnica, sia sottoposto all'esame della Corte per un referto sulla quantificazione degli oneri e sulle modalità di copertura<sup>19</sup>.

## 2.4 I referti specifici e le audizioni parlamentari

2.4.1 A cavallo tra le due leggi di riforma delle norme sulla contabilità pubblica e sul bilancio (leggi n. 468 del 1978 e legge n. 362 del 1988, appena citate), si è visibilmente rafforzata quella che con impropria ma sintetica terminologia viene designata come funzione di "referto" della Corte dei conti<sup>20</sup>. Il rafforzamento riguarda, in altre parole, il rapporto di ausiliarietà che lega la Corte al Parlamento ed avviene, come già rilevato, soprattutto attraverso una differenziazione ed una specializzazione dei prodotti.

In particolare, mentre nell'ambito della relazione generale ed annuale sul rendiconto dello Stato si ampliano, grazie anche all'uso delle elaborazioni informatiche dei dati di bilancio, le parti dedicate alle analisi degli andamenti gestionali e si rinforzano quelle dedicate alla individuazione delle cause di dissesto della finanza pubblica, si affiancano alla relazione stessa i referti specifici e prende piede la prassi delle audizioni parlamentari di esponenti della Corte su tematiche attinenti alla finanza pubblica.

La intuitiva assimilabilità delle audizioni ai referti è resa esplicita sia dalla unicità dell'organo considerato all'interno della Corte intestatario della funzione (sezioni riunite in sede referente), sia dalle procedure adottate dalla Corte, che prevedono l'esame da parte dell'organo collegiale o di documenti appositamente predisposti in vista dell'audizione ("elementi per l'audizione"), ovvero su documenti formulati successivamente all'audizione stessa e da consegnare al Parlamento ("note di risposta a quesiti").

Ad una presa di posizione adottata nel 1975, che negava comunque la possibilità di valutazioni espresse al Parlamento da rappresentanti della Corte al di fuori delle apposite sedi di deliberazione collegiale, ha fatto seguito una prassi che ammette oggi audizioni preordinate a fornire mere informazioni e delucidazioni in ordine a valutazioni già espresse in sede collegiale ed in coerenza con queste.

La prassi medesima sembra tra l'altro legittimata dai regolamenti parlamentari, che agiuntivamente ammettono l'audizione *uti singuli* di rappresentanti della Corte in occasione di indagini conoscitive. Inoltre, la codificazione relativa alla sessione di bilancio ha reso ormai routinaria l'audizione di rappresentanti della Corte sui criteri di impostazione del bilancio a legislazione vigente (o, più in generale, sui documenti di bilancio), nonché, negli anni più recenti, sulle linee di impostazione del documento di programmazione economico-finanziaria.

2.4.2 Il potere del Parlamento di richiedere alla Corte dei conti dati e informazioni risale alla riforma dei regolamenti parlamentari del 1971 (art. 148 del regolamento della Camera e art. 133 del regolamento del Senato). In occasione della discussione parlamentare sul disegno di legge destinato a tradursi nella legge n. 468 del 1978, la Corte aveva, poi, per la prima volta deliberato di propria iniziativa un referto specifico (allegato alla relazione sull'esercizio 1977) che suggeriva soluzioni e scelte normative in parte diverse da quelle emergenti dai lavori parlamentari.

L'iniziativa era stata assunta dalle Sezioni riunite in sede referente ed aveva dunque la veste di una estensione dei referti specifici resi a richiesta delle Camere, non qualificandosi come esercizio (d'ufficio) di compiti consultivi. Ma non estranea all'iniziativa stessa poteva ritenersi l'omessa richiesta, da parte del Governo, di un ufficiale parere delle

Sezioni riunite della Corte su un d.d.l. che così da presso ne toccava il ruolo e le funzioni istituzionali<sup>21</sup>.

Il Senato, in ogni caso, non aveva difficoltà ad accogliere il referto quale contributo volontario della Corte, così ufficializzando la possibilità dei referti specifici ad iniziativa dell'organo di controllo.

Raramente, da allora, la Corte ha fatto uso di tale strumento per avanzare suggerimenti su disegni di legge in corso di esame parlamentare, laddove è relativamente frequente che l'invito ad esprimersi a procedimento legislativo in corso provenga alla Corte dal Parlamento (si ricordano, al riguardo, il referto reso in ordine al disegno di legge n. 1203 bis della X legislatura, che in qualche misura anticipava la recente riforma del bilancio di cui alla legge n. 94 del 1997, nonché, in tempi più vicini, i referti resi sui decreti delegati emanati proprio in applicazione della ricordata legge n. 94).

Un legame più stretto e specifico tra valutazioni espresse dalla Corte in sede referente ed attività legislativa è peraltro riconoscibile anche al di fuori delle ipotesi ora considerate, nel senso che un referto può visibilmente influenzare le scelte parlamentari anche se non è richiesto su disegni di legge in corso di esame e nell'imminenza delle scelte stesse. È opinione corrente<sup>22</sup>, ad esempio, che il referto reso dalla Corte sulla copertura della legge finanziaria<sup>23</sup> abbia facilitato l'approvazione della legge n. 362 del 1988, e che sulle disposizioni adottate da quest'ultima, in materia di più rigorosi criteri di indicazione delle coperture finanziarie, una influenza ancor più visibile sia stata esercitata dalle valutazioni esplicitate dalla Corte nei referti specifici sulla copertura della decretazione d'urgenza e nei capitoli delle coeve relazioni generali dedicati alla copertura delle leggi di spesa.

## *2.5 Le proposte di rafforzamento del controllo sulle coperture*

2.5.1 Sulla opportunità di garantire ancoraggio costituzionale alle regole da osservarsi in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa e di tenuta degli equilibri finanziari, la posizione della Corte non è stata univoca. Nella relazione sull'esercizio 1984, pur prendendo le distanze da ipotesi di rigido accoglimento dei principi del "costituzionalismo fiscale", intese a conferire rilievo costituzionale a "regole esterne" di evoluzione delle grandezze di bilancio, la Corte aveva preso in considerazione la possibilità di una più rigorosa disciplina costituzionale della copertura delle leggi di spesa e di un'integrazione, a tal fine, dell'art. 81, commi 3 e 4. Sulla proposta di diretta costituzionalizzazione di tali regole integrative era poi tornata la relazione sul 1987, in coerenza anche con gli orientamenti della Commissione Bozzi, in prosieguo di tempo trasfusi in proposte di legge costituzionale.

In sede di audizione sulla documentazione del bilancio 1989, per contro, e nel conseguente referto specifico, la Corte aveva fatto cenno alla possibilità di individuare, in via interpretativa, "collegamenti funzionali e giuridicamente vincolanti fra precetto costituzionale e disposizioni attuative che con quest'ultimo formano sistema". Su tale più riduttiva impostazione, fatta propria dalla legge n. 362 del 1988, aveva concordato la relazione della Corte sull'esercizio 1988.

Nella relazione sul 1990, tuttavia, la Corte tornava a segnalare l'assoluta priorità delle proposte di revisione dell'art. 81 già al vaglio del Parlamento e si dichiarava disponibile ad

offrire in materia il proprio contributo. Con la successiva relazione sul 1991, analizzava poi compiutamente e criticamente i contenuti del disegno di legge costituzionale presentato dal Governo in tema di modifiche all'art. 81 (X legislatura, A.S. n. 2794). Nel prendere anche spunto dalla sopravvenuta firma del Trattato di Maastricht, con relativo Protocollo sui disavanzi eccessivi, la Corte condivideva, in particolare, le proposte di costituzionalizzazione della c.d. regola aurea (pareggio di parte corrente), e suggeriva di prevedere in Costituzione la possibilità di delegare ad una "legge organica", dotata di resistenza superiore a quella delle leggi ordinarie, il compito di dettare ulteriori regole<sup>24</sup>, tra le quali era previsto l'obbligo delle leggi di spesa di estendere le indicazioni di copertura al periodo eccedente il triennio, secondo l'interpretazione ricavabile dalla sentenza n. 384/1991 della Corte costituzionale.

2.5.2 La relazione sull'esercizio 1991 toccava altri temi essenziali per chi si dia carico di valutare il contributo della Corte alla costruzione di una costituzione fiscale. In materia di giudizi di costituzionalità sulla corretta osservanza degli obblighi di copertura, la Corte rilevava che "la natura di interessi diffusi delle posizioni giuridiche spesso sottostanti alla disciplina della copertura (che rendono difficilmente praticabile, di fatto, l'insorgere di questioni incidentali in sede giurisdizionale) e le caratteristiche dei procedimenti di spesa, che, soprattutto per i trasferimenti agli enti decentrati ..., rendono spesso impraticabile anche la strada della questione incidentale in sede di esercizio del controllo da parte della Corte dei conti", avevano indotto autorevoli posizioni della dottrina costituzionalistica e la stessa Commissione bilancio del Senato a porre il problema di canali diretti di accesso al giudizio costituzionale sulla copertura della legislazione di spesa.

Più esplicitamente, nella relazione sul rendiconto dell'esercizio successivo, la Corte rilevava che "per verificare l'effettiva copertura finanziaria delle leggi di spesa occorre consentire il più rapido ed ampio accesso al giudizio di costituzionalità in materia di copertura dei nuovi e maggiori oneri; tanto più per quella vasta area di leggi di spesa, o di minore entrata, che attribuiscono o riconoscono situazioni giuridiche soggettive attive senza provvedere alla individuazione delle risorse necessarie. L'accesso al giudizio della Corte costituzionale, in materia di copertura della legislazione di spesa e di entrata, dovrebbe essere consentito, in primo luogo, alla Corte dei conti come organo di rilievo costituzionale posto quale garante dell'equilibrio dei conti dello Stato".

Ancora nella relazione sul 1991, la Corte formulava poi due suggerimenti di particolare interesse: quello della introduzione in bilancio di accantonamenti con funzioni di "riserva", a fronte di rischi previsionali connessi soprattutto alla spesa per interessi; quello di elevare al rango costituzionale (o di fonte costituzionalmente rafforzata) l'obbligo del Governo, sancito dalla legge n. 362, di fronteggiare i maggiori oneri provenienti dalle c.d. sentenze addizionali e con iniziative legislative volte ad assicurarne la copertura. Ambedue le proposte concorrono, come si cercherà di dimostrare, ad individuare l'esigenza di una tutela "dinamica" degli equilibri di bilancio.

La relazione medesima conferiva infine il dovuto rilievo ad una presa di posizione adottata alle Sezioni riunite in sede di giudizio di parificazione del rendiconto 1991, a fronte del constatato superamento dei saldi previsionali. In tale occasione, il mancato rispetto del limite massimo del saldo da finanziare fissato dalla legge finanziaria aveva indotto la Corte a dichiarare la necessità di un apposito intervento legislativo inteso a ricostituire gli equilibri di

bilancio. Nella relazione, che formalmente costituisce un allegato della decisione sul rendiconto, la Corte supportava la determinazione adottata con motivazioni il cui valore trascendeva, con ogni evidenza, il modesto importo dello sfondamento accertato (meno di mille miliardi). In sede di predisposizione della legge di approvazione del rendiconto, tuttavia, il Governo non si dava carico di alcuna misura di sanatoria e di ripiano, dichiarando il superamento del saldo netto da finanziare derivante da minori entrate, e non da sfondamenti di limiti di spesa.

Previe ripetute segnalazioni della Corte (audizione del 7 ottobre 1992, presso la V Commissione permanente del Senato), la legge di approvazione del rendiconto si limitava a disporre una sanatoria, espressamente includendo nell'ammontare del disavanzo del 1991 l'importo dello sfondamento accertato dalla Corte. Quest'ultima riaffermava ulteriormente il proprio punto di vista nella relazione sull'esercizio 1992.

### ***3. Il ruolo della Corte dei conti: prospettive a Costituzione invariata***

#### ***3.1 Una lettura "statica" delle indicazioni della Corte***

3.1.1 Per estrapolare dalla precedente esposizione indicazioni di riforma, utili ad un più razionale atteggiarsi del rapporto di ausiliarietà che intercorre tra Corte dei conti e Parlamento, occorre soprattutto tener conto di due possibili chiavi di lettura.

La prima è che la Corte si è negli anni attestata su una posizione che vede nell'accesso alla Corte costituzionale l'elemento e parametro principale "di valutazione, in termini istituzionali, del nesso che lega le competenze 'referenti' della Corte dei conti in tema di copertura, con quelle di controllo sul rendiconto generale dello Stato e di controllo sugli atti e sulle gestioni finanziarie pubbliche"<sup>25</sup>. Nel contempo, tuttavia, in sede di analisi gestorie, ed anche nei capitoli della relazione generale appositamente dedicati alla legislazione di spesa e mezzi di copertura, la Corte ha indicato tra le cause decisive per la lievitazione dei disavanzi una serie di fattori non riconducibili a "vizi" originari di costituzionalità di atti legislativi (e, pertanto, non aggredibili mediante un accesso facilitato della Corte al giudizio di costituzionalità).

Tali fattori riguardano: errori previsionali, o indesiderati andamenti di fattori gestionali esogeni, quali la spesa per interessi; fenomeni di sovrastima delle entrate; emergere di oneri latenti accumulati a seguito di comportamenti non virtuosi tenuti in sede di applicazione delle leggi (restituzione dei crediti di imposta; disavanzi del servizio sanitario nazionale e degli ex enti di gestione delle PP.SS.; maturarsi di oneri connessi alla pregressa concessione di garanzie patrimoniali da parte dello Stato<sup>26</sup>); sopraggiunti peggioramenti dei saldi a seguito di interpretazioni normative da parte di giudici di merito o della Corte costituzionale (computo dell'indennità integrativa speciale sull'indennità di buona uscita dei pubblici dipendenti; arretrati pensionistici determinati dalla giurisprudenza costituzionale; etc.); fattori di rigidità della spesa pluriennale e permanente connessi al massiccio ricorso del legislatore a forme di copertura di per sè conformi alle regole costituzionali, ma, nell'insieme, idonee a scaricare sugli esercizi futuri oneri non rimodulabili con le scelte annuali di bilancio (crescita dei limiti di impegno, ricorso diffuso a scansioni temporali crescenti delle spese pluriennali, entità delle risorse assorbite dall'ammortamento

li mutui contratti da amministrazioni ed enti pubblici).

La prima chiave di lettura proposta conduce, dunque, a cogliere una contraddizione tra le indicazioni della Corte relative alle effettive cause di disavanzo e le sue ripetute segnalazioni di presunta priorità dei rimedi miranti ad un rafforzamento costituzionale delle regole integrative della disciplina dell'art. 81, regole oggi affidate, con effetti di massima soddisfazione, alla legislazione ordinaria o ai regolamenti parlamentari. Essa conduce, in particolare, a ridimensionare il problema della costituzionalizzazione di dette regole, o l'importanza delle proposte che preordinano alla tutela degli equilibri finanziari moduli privilegiati di impugnativa o di accesso al giudizio di costituzionalità da parte della Corte dei conti.

3.1.2 Una seconda chiave di ricostruzione è quella che vede la Corte dei conti invano impegnata ad ideare e proporre schemi in qualche misura idonei a proceduralizzare in forme automatiche, e/o generalizzare le funzioni ed attività direttamente riconducibili al proprio rapporto di ausiliarità con il Parlamento e aventi ad oggetto la funzione legislativa.

L'insistenza con la quale, dopo le iniziali perplessità, la Corte si è proposta per compiti generalizzata consulenza, da condurre, a preventivo, sulle implicazioni finanziarie dei disegni di legge governativi, ovvero soltanto di quelli (ma tutti quelli) di conversione di decreti legge, ovvero, ancora, sulle implicazioni finanziarie dei decreti legislativi, trova termini di raffronto soltanto nella pari insistenza con la quale il Parlamento ha dimostrato ritenere rischiosa tale visione ed ha eliminato ogni forma di monitoraggio della Corte che non fosse pienamente riconducibile ad una visione di controllo "collaborativo", da esplicarsi cioè a posteriori, per finalità generali di ottimizzazione della funzione controllata, ovvero anche a priori, ma, in tal caso, "a gettone", cioè solo episodicamente, a richiesta dell'organo ausiliario.

A tale ottica hanno obbedito non soltanto le disposizioni della legge n. 400 del 1988, che anno eliminato il controllo preventivo della Corte sui decreti legge e legislativi, approntando un meccanismo di eventuale consultazione della Corte sulle implicazioni finanziarie di tali atti, ma anche la scelta, operata dalle leggi n. 67/88 e n. 362/88, di sostituire ad una creazione della Corte, i referti specifici elaborati "a priori" sui disegni di legge di conversione dei decreti legge, un modulo di controllo "a posteriori", e cioè le relazioni trimestrali sulle tecniche di quantificazione degli oneri e sulle tipologie di copertura delle leggi "approvate".

Va al riguardo osservato, d'altra parte, che le perplessità esternate ed esternabili in ordine alla attribuzione alla Corte dei conti di una funzione consultiva non riguardano l'esercizio sporadico di questa, ma solo l'inserimento istituzionale e proceduralizzato della Corte stessa nel circuito legislativo. Da un lato, infatti, conosce ancora applicazioni la normativa che prevede il parere obbligatorio della Corte sui regolamenti in tema di amministrazione del patrimonio e contabilità generale dello Stato, laddove disapplicata, ma, secondo alcuni, non abrogata dalla Costituzione, è la disposizione che attribuisce alle Sezioni riunite della Corte compiti consultivi obbligatori sulle leggi attinenti alle funzioni dell'organo di controllo; dall'altro, l'art. 16 della legge n. 400, come più volte osservato, disciplina meccanismi di episodica consultazione della Corte in materia di decreti legge e decreti legislativi; infine, ed anche per questo aspetto si rinvia all'esposizione precedente, non sono mancati casi né di referti ad iniziativa della Corte dei conti aventi ad oggetto

disegni di legge, né casi di referti specifici richiesti dal Parlamento alla Corte in ordine a leggi ancora in corso di approvazione.

Va ricordato, inoltre, che una "innominata" e generica funzione consultiva della Corte troverebbe secondo taluni raccordi con il suo rapporto di ausiliarietà con il Parlamento e base normativa in alcune generiche previsioni del testo unico del 1934 (art. 3, in particolare), secondo cui le Sezioni riunite deliberano nei casi deliberati da leggi o regolamenti, ovvero quando il Presidente lo reputa opportuno<sup>27</sup>.

3.1.3 Situazione analoga è quella che riguarda l'accesso al giudizio di costituzionalità avverso le leggi violative dell'obbligo di copertura, terreno sul quale le proposte di volta in volta preordinate a superare i limiti connessi alla incidentalità del giudizio (così da estendere e generalizzare il ruolo esplicito, in materia, dalla Corte dei conti), o hanno trovato anch'esse la contrarietà del Parlamento (non sono state mai approvate le proposte di impugnativa diretta delle leggi prive di copertura, mentre ad una minacciata estensione del ruolo della Corte dei conti si è risposto, in tempi meno recenti, con una proposta di legge costituzionale avente portata soppressiva); ovvero hanno cozzato contro riconoscibili ostacoli posti dalla Corte costituzionale soprattutto in termini di rilevanza ed ammissibilità (iniziale dichiarazione di irrilevanza, per la sede del giudizio di parificazione del rendiconto generale, delle questioni attinenti alla copertura; restrizione dei margini di rilevanza ed ammissibilità delle questioni sollevabili, dalla sede del controllo preventivo di legittimità, sugli atti di variazione del bilancio. Nello stesso senso si è mossa anche la dichiarazione, del tutto condivisibile, della inidoneità delle sedi del controllo successivo gestionale a sollevare questioni di costituzionalità<sup>28</sup>).

Chi abbia dimestichezza con le terminologie proprie dei controlli amministrativi e conosca il radicale mutamento che i controlli medesimi hanno subito grazie al passaggio dalle verifiche di procedimento a quelle di risultato, potrebbe avere la tentazione di riassumere tali vicende in termini di non sempre corretta configurazione, da parte della Corte, del proprio rapporto di ausiliarietà con il Parlamento. Ciò nel senso che, in materia anche di controllo sulle implicazioni finanziarie della funzione legislativa, la Corte potrebbe essere accusata di aver sostanzialmente combattuto una battaglia di retroguardia cercando di rendere cogente il proprio magistero o attraverso la generalizzazione di compiti consultivi (secondo schemi simili a quelli del controllo preventivo), ovvero (ancora mutuando gli schemi del preventivo), attraverso una misura sanzionatoria, consistente in una sorta di compartecipazione al controllo su atti (legislativi) effettuato dalla Corte costituzionale.

Dalle proposte formulate dalla Corte, tuttavia, e dagli orientamenti della sua giurisprudenza, è dato anche enucleare indicazioni di riforma diverse, come si cercherà di dimostrare nei paragrafi che seguono.

### *3.2 Potenzialità interpretative a Costituzione invariata*

3.2.1 Il miglioramento recente delle condizioni della finanza pubblica ha eliminato uno dei fattori che maggiormente premevano sul consolidarsi, nell'ambito del dibattito politico-culturale ancora in corso, dell'opinione secondo cui sarebbe indispensabile, per il risa-

amento e la tenuta dei conti pubblici, una riformulazione dell'art. 81 della Costituzione o, almeno, una sua chiave interpretativa volta a costituzionalizzare indirettamente alcune delle più specifiche regole poste a tutela degli equilibri di bilancio dalla legislazione ordinaria ovvero dai regolamenti parlamentari).

A tale convinzione, assai diffusa in anni meno recenti, sembra possibile opporre che già nel vigente testo costituzionale è consentito cogliere, secondo suggestioni che provengono proprio da una rilettura sistematica di alcuni indirizzi della Corte dei conti, potenzialità interpretative sinora non sfruttate. Si vuole con ciò fare cenno alla possibilità di concepire il collegamento funzionale tra terzo e quarto comma dell'articolo 81 nel senso di riconoscere nell'equilibrio "dinamico" della gestione l'oggetto effettivo della tutela costituzionale, così da spingere quest'ultima oltre i limiti "statici" inerenti alla garanzia della corretta (iniziale) impostazione delle indicazioni di copertura.

Da alcune e già descritte prese di posizione assunte dalla Corte dei conti sembra infatti emergere, seppure quale orientamento privo di esplicitazioni metodologiche, una visione in cui la Corte è chiamata ad estendere le proprie tradizionali verifiche sul rispetto dell'obbligo di copertura al di là del momento della deliberazione legislativa (e, dunque, al di là dei profili procedimentali attinenti alla conformità costituzionale di singole decisioni di spesa), sino a proiettarsi sul *continuum* della gestione e ad individuare, quale oggetto di tutela dell'art. 81, non soltanto la corretta impostazione degli equilibri di bilancio e la corretta indicazione dei mezzi di copertura da parte delle leggi di spesa, ma, anche e soprattutto, la permanenza nel tempo degli equilibri medesimi.

Impropriamente ricorrendo a terminologie usuali in comparti diversi, può dirsi che, in tal modo, tra le violazioni dell'art. 81 vengono ad essere ricomprese, accanto a "vizi dell'atto" legislativo), anche irregolarità gestionali, nel senso almeno di uno scostamento tra previsioni e risultato gestorio; e che il "controllo-referto" esercitato dalla Corte dei conti in materia di quantificazione degli oneri delle leggi di spesa e tipologia delle relative coperture viene conseguentemente ad estendersi, in coerenza con la propria natura di controllo gestionale e con la evoluzione generale subita dal sistema delle garanzie, dall'atto alla "gestione", dai profili di mera conformazione a modelli procedimentali a quelli di coerenza del risultato.

3.2.2 Nella indicata direzione si è anzitutto mossa la decisione delle Sezioni riunite della Corte di parificazione del rendiconto generale dello Stato per il 1991 che, nell'accertare lo sfondamento del limite massimo del saldo netto da finanziare in termini di competenza, ha dichiarato, come già detto, l'obbligo del Parlamento di ricostituire gli "equilibri di bilancio", attraverso l'accantonamento di apposite coperture. Ma da una visione analoga sembrano ispirate le numerose segnalazioni della Corte<sup>29</sup> che individuano direttamente a livello di equilibrio generale del bilancio insufficienze di copertura non collegabili a "vizi" di costituzionalità di singole leggi di spesa, e a fronte delle quali occorre nondimeno approntare, a posteriori, le idonee coperture.

Si è già avuto modo di rilevare, d'altronde, che tra le cause del permanere di elevati disavanzi le relazioni della Corte enumerano una serie di fattori non aggredibili con un più intenso ricorso al sindacato di costituzionalità. A questo può aggiungersi, a titolo esemplificativo, che nel referto specifico sul bilancio a legislazione vigente del 1993, come anche al precedente referto reso sulla natura delle regolazioni contabili<sup>30</sup>, la Corte ha sottoli-



neato che l'affiorare in bilancio di oneri latenti, che provengono da esercizi remoti e risultano imputabili ad eccessi di spesa corrente o a sovrastime di entrata, pone pur sempre la necessità di reperire, a posteriori, apposite coperture.

Nei casi descritti, giova ripetere, non si è in presenza di "vizi" riconducibili a specifiche e precedenti leggi di spesa, ma di squilibri, di incoerenze tra piano previsionale e risultato gestorio, che direttamente si radicano nella gestione (sovrastima di entrate, sottostime degli interessi sul debito, etc.), il più delle volte ascrivibili a comportamenti gestionali che del tutto prescindono dai problemi di copertura delle leggi.

Tali situazioni sono concettualmente diverse da altre, nelle quali il sopraggiunto squilibrio gestionale si presta ad essere rapportato con originari ma latenti "vizi" dell'atto legislativo, così come avviene per l'obbligo di copertura integrativa preteso a fronte di aggravii conseguenti a sopraggiunte interpretazioni giurisprudenziali. Nell'un caso e nell'altro, tuttavia, ciò che ha rilievo è il verificarsi o il prospettarsi di uno scostamento degli andamenti gestori dagli equilibri programmati ("per qualunque causa", come recita l'art. 66 del decreto legislativo n. 29 del 1993). E l'affermazione giurisprudenziale o anche legislativa di un obbligo di ripristino degli equilibri originari sottolinea adeguatamente come la tutela apprestata dall'ordinamento conferisca un rilievo soltanto indiretto e sintomatico alla violazione delle regole costituzionali da parte dell'atto legislativo, nella considerazione che il bene effettivamente tutelato è, in ogni occasione, il mantenimento dell'equilibrio.

Da un lato si pone, dunque, la necessità di adeguati monitoraggi, estesi all'arco intero della dinamica gestionale; dall'altro, la reazione dell'ordinamento deve sostanziarsi, a costo di prescindere dalla correzione dell'atto "viziato", in un obbligo specifico di correzione degli andamenti e di ripristino degli equilibri turbati.

3.2.3 Si è già detto che l'ancoraggio costituzionale di un obbligo di copertura rapportato, nei termini descritti, agli squilibri gestionali va ricercato nel nesso funzionale che strettamente collega il terzo e quarto comma dell'art. 81, nel senso che l'obbligo di copertura imposto alle leggi di spesa può e deve ritenersi funzionalmente simmetrico al divieto di nuove spese sancito per la legge di bilancio, e che ambedue concorrono a garantire la effettività e permanenza nel tempo degli equilibri generali.

Il quarto comma dell'art. 81, in altre parole, appresta una forma di tutela meramente "esterna" ad un bene sostanziale (l'equilibrio gestionale)<sup>31</sup>, alla cui integrità occorre se del caso approntare (quando si accerti che la rete non ha tenuto), le ordinarie misure di carattere ripristinatorio. Misure analoghe, d'altronde, a quelle che l'ordinamento prescrive a fronte di squilibri gestionali sia nel settore civilistico che in quello pubblico.

Deriva da ciò che l'obbligo di proiettare sul *continuum* della gestione la verifica definitiva della "tenuta" del sistema può ritenersi direttamente prescritto dalla Costituzione, e che da questa direttamente deriva, anche, l'obbligo del Parlamento di ristabilire, ove possibile nel corso dell'esercizio, o altrimenti successivamente, l'equilibrio gestionale che risulti comunque compromesso.

3.2.4 Può essere utile chiedersi se, nella ipotizzata assenza di atti legislativi che possano assumersi originariamente viziati, ovvero nell'assunta indifferenza di tale circostanza, l'ordinamento vigente appresti mezzi affinché la "misura" repressiva del sindacato costituzionale sia

attivabile a fronte di inadempienze comunque connesse al verificarsi di squilibri gestionali.

Va subito osservato che non sembra nella specie indispensabile il passaggio per le strettoie del conflitto di attribuzioni, ovvero il ricorso ad altre fantasie istituzionali, volte a costruire o supporre speciali legittimazioni della Corte dei conti a provocare il sindacato di costituzionalità: gli squilibri gestionali accertati danno luogo infatti, secondo l'impostazione che traspare dagli esaminati indirizzi, ad un obbligo di correzione la cui eventuale violazione è destinata ad emergere e puntualizzarsi nelle successive "decisioni di bilancio", in sede, cioè, di reimpostazione degli equilibri generali.

Ciò appare sufficiente per imputare alla decisione di bilancio, ed in particolare alla legge finanziaria, i cui eventuali profili di incostituzionalità sono in via ordinaria sollevabili di fronte alla Corte costituzionale, la violazione eventualmente relativa all'omesso accantonamento di coperture apposite ed integrative, a fronte di squilibri (correnti) ereditati dalla gestione pregressa<sup>32</sup>.

È chiaro che il problema si connette strettamente a quello della copertura della legge finanziaria, qui non adeguatamente approfondibile; ma è chiaro anche che la possibilità nunciata, di riportare ad un sindacato costituzionale sulla decisione di bilancio, eventualmente azionato dalla Corte dei conti, ogni sconfinamento gestionale sfuggito all'imputativa di singole leggi di spesa, concorrerebbe a rendere secondario il rilievo delle proposte formulate in tema di accesso privilegiato della stessa Corte dei conti al giudizio costituzionale, ovvero di impugnativa diretta delle leggi di spesa violative dell'art. 81.

3.2.5 Se le relazioni trimestrali della Corte dei conti sulla quantificazione degli oneri sulle tipologie di copertura rafforzano il legame di ausiliarità che lega la Corte al Parlamento, esse hanno il difetto di profilare un controllo avente ad oggetto la funzione legislativa, e cioè il prodotto dell'organo ausiliato, al quale la Corte riferisce. Un rischio più grave, e del quale si è con ogni evidenza tenuto conto da parte delle sedi politiche, è che il onnubio tra monitoraggio delle coperture ed accesso al giudizio di costituzionalità tratti un controllo-conoscenza, tendenzialmente di risultato, in una specie di controllo di legittimità sugli atti, governato da automatismi sanzionatori e con effetti intollerabilmente negativi sul piano dei rapporti tra organi costituzionali.

Al di là del possibile affidamento sulla "sensibilità" della Corte dei conti, ciò induce ad una particolare cautela nella valutazione delle ricordate proposte di impugnabilità diretta delle leggi di spesa, sin forse al punto da interrogarsi sulla legittimità costituzionale di un loro eventuale accoglimento in via di legislazione ordinaria.

Va considerato, d'altra parte, che le specifiche regole che la legge n. 362 del 1988 ha inodotto, in attuazione del quarto comma dell'art. 81, sulla corretta quantificazione degli oneri recati dalle leggi sostanziali e sulle tipologie di copertura finanziaria di volta in volta ammissibili, le preclusioni previste dai regolamenti parlamentari per le ipotesi di mancata o incompleta elaborazione delle relazioni tecniche, gli sforzi trimestrali della Corte dei conti volti a cogliere e segnalare le debolezze del sistema difensivo e a così agire, nella materia, un "circuitto virtuoso" del controllo, tutto questo concorre alla creazione di un sistema estremamente cautelativo, che culmina nell'accesso in via incidentale al giudizio di costituzionalità, anche dalle sedi di controllo.

Al di fuori di tale sistema, al cui funzionamento poco gioverebbe una costituzionaliz-

zazione delle regole, restano soltanto i fattori di degrado della finanza pubblica non riconducibili a vizi di costituzionalità di atti legislativi. Ma avverso tali fattori il rimedio da attivare non può per definizione consistere nel rafforzamento di un meccanismo rispetto al quale essi restano esterni.

Il rimedio deve invece contemplare una rete di monitoraggio pronta a cogliere ogni possibilità di squilibrio dei conti pubblici; un sistema di reazione immediata, per il ripristino degli equilibri originari, quale in atto è già legislativamente previsto, ma solo per alcune tipologie di spesa ed alcuni eventi (costi del personale, sentenze interpretative; contratti collettivi, etc.); un meccanismo generale e obbligatorio di chiusura, infine (obbligo di ripristino degli equilibri a carico della legge finanziaria successiva, con possibilità di attivare su di essa il giudizio di costituzionalità), idoneo a sopperire a lacune comunque precedentemente verificatesi.

È opinione di chi scrive che alla costruzione e messa a regime di un sistema così concepito risultano sufficienti gli strumenti posti a disposizione dalla legislazione già vigente.

## Note

<sup>1</sup> V. Guccione, "Il controllo sulle spese e sulle amministrazioni dello Stato", in Corte dei conti, Atti del convegno di Milano, 10-11 dicembre 1992, su *Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, Roma 1995.

<sup>2</sup> Legge n. 20 del 1994, preceduta da una serie di decreti legge, ad iniziare dal n. 143 del 1993. La riforma è completata da alcune disposizioni del decreto legislativo n. 29 del 1993, e successive modificazioni (art. 20, in particolare), dal d.P.R. n. 367 del 1994, per quanto attiene ai controlli delle Ragionerie, da ultimo interessato anche dalle norme di unificazione del Ministero del tesoro con quello del bilancio e programmazione economica, nonché dalla legge n. 639 del 1996, che ha convertito in legge il decreto legge n. 543.

<sup>3</sup> Secondo la Corte costituzionale, la disposta estensione di un controllo gestionale della Corte dei conti all'intero panorama della finanza pubblica trova razionale giustificazione e supporto normativo negli articoli 97, 28, 81 e 119 della Costituzione.

<sup>4</sup> Sulla sentenza n. 29/95, v. i commenti di V. Guccione, R. Perez e G. Caianiello in "Giornale di diritto amministrativo", 4/95, nonché di A. Corpaci e M. V. Lupò Avigliano, in "Giur. cost.", 1995.

<sup>5</sup> Sulle problematiche generali del controllo, per limitarsi ai contributi più recenti, v. S. Cassese, *I moscerini e gli avvoltoi*, in "Corr. Giur.", n. 2/93; V. Guccione, "Controlli ex ante e controlli ex post nella normativa pubblica", in S. Cassese (a cura di), *I controlli nella pubblica amministrazione*, Bologna 1993; G. Carbone, "Art. 100", in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1994; M. Carabba, *La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa*, in "Riv. trim. dir. pubb.", 1994; G. D'Auria, "Modelli di controllo nel settore pubblico: organi, parametri, misure", in *I controlli nella pubblica amministrazione*, cit.; M. Cammelli, "L'azione amministrativa tra legalità ed efficienza: gestione delle risorse e vincoli di bilancio", in Atti del convegno 18-19 marzo 1997, Roma, *La Corte dei conti tra tradizione storica ed esigenze della società*, in "Amm.ne e cont.", 1997; G. Caianiello, *Corte dei conti e Parlamento: l'ausilio negato*, in "Riv. trim. sc. amm.ne", 1995; F. Garri, "Ausiliarità della funzione di controllo della Corte dei conti", in *Studi in onore di F. Piga*, Milano, 1992; O. Sepe, "Controlli: i controlli amministrativi", in *Enc. giur.*, 1995. Tra le opere collettanee, v. U. Allegretti (a cura di), *I controlli amministrativi*, Bologna 1995; S. Cassese (a cura di), *I controlli nella pubblica amministrazione*, cit.; Atti del Convegno su *Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, cit., Roma, 1995; Atti del Convegno su *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica*, Perugia 9-10 giugno 1994, Centro stampa Banca d'Italia, 1994.

<sup>6</sup> F. Battini, *La riforma dei controlli della Corte dei conti; Amministrazione e controlli, nonché Cosa fa la Corte dei conti?*, in "Giornale di diritto amministrativo", rispettivamente, 1995, 2, 221; 1996, 1, 77, nonché 1997, 11, 1078.

<sup>7</sup> A controllo successivo erano assoggettati, per motivi di speditezza dell'azione amministrativa, gli atti delle aziende autonome e di particolari amministrazioni. A tale controllo non era ovviamente applicabile la "misura" della inefficacia dell'atto, tipica del controllo preventivo. Per ovviare a questa lacuna, venne teorizzato, e trovò spazi nella giurisprudenza, un presunto obbligo generale di ottemperanza, da parte delle amministrazioni, a fronte delle pronunce della Corte. La costruzione era particolarmente discutibile, riguardando un modulo di controllo "postumo", privo di meccanismi idonei a garantire la coincidenza tra ordine delle competenze e ordine delle responsabilità, coincidenza che anche nel controllo preventivo è garantita, grazie all'istituto della registrazione con riserva. Moduli di controllo successivo su atti sono stati non di meno sperimentati in sede di controllo sugli enti sovvenzionati (art. 8 della legge n. 259 del 1958, secondo una forzatura interpretativa non ancora eliminata), ed anche in sede di controllo gestionale sulle amministrazioni dello Stato, sulla base di una disposizione oggi soppressa.

<sup>8</sup> La teorizzazione di una autonoma "funzione" di referto, distinta da quella di controllo, si deve a V. Guccione, "Il rapporto Corte dei conti-Parlamento: contributo ad una riflessione sulla funzione referente", in *Scritti in memoria di A. De Stefano*, Milano, 1990.

<sup>9</sup> Neppure l'avvento della legge n. 259 del 1958, costruita modernamente in tale ottica, aveva avuto inizialmente la forza di radicare un concetto di controllo sprovvisto di "misure" repressive. In questo clima, la stessa Corte costituzionale, chiamata negli anni '80 a valutare la compatibilità tra l'autonomia degli enti locali ed attività costruita come controllo meramente collaborativo, aveva risolto il problema in via terminologica, agendo all'attività stessa la natura di controllo (sentenza n. 961 del 13 ottobre 1988, relativa al decreto legge 2 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n. 51, e successive modificazioni. Si veda, al riguardo, anche la sentenza n. 422 del 1988, della Corte costituzionale).

<sup>10</sup> Se è vero, dunque, che la separazione tra controllo successivo sulla gestione e referto, insieme all'aggrapparsi residuo dei controlli successivi ai moduli delle verifiche di legittimità su atti, ha ostacolato non poco la diretta proposizione ed attuazione della riforma dei controlli, è vero anche che la preparazione del terreno sul quale la riforma stessa ha potuto poi crescere risale proprio al lavoro svolto in sede di referto.

<sup>11</sup> Si vedano, in particolare, le note alla sentenza n. 226/76 di G. Amato, R. Chieppa, P. Saitta, F. Pizzetti e S. Argameno, in "Giur. costit.", 1976, pagg. 2010 e ss.

<sup>12</sup> La sentenza ha riaffermato la facoltà della Corte di elevare questioni di costituzionalità delle leggi dalla sede del giudizio di parificazione, non in considerazione del carattere giurisdizionale dello stesso, del quale tutto ciò si dubita, ma per il prevalere, in esso, di contenuti tipici del controllo.

<sup>13</sup> V. V. Onida, *Legittimazione della Corte dei conti limitata per parametro, o conflitto di attribuzioni?*, in *Giur. Cost.*, 1991.

<sup>14</sup> Il controllo preventivo di legittimità sugli atti è stato nell'occasione definito dalla Corte costituzionale "funzione ... di garanzia dell'ordinamento, ... rigorosamente neutrale e disinteressato, preordinato alla tutela del diritto obiettivo". È da aggiungere che la sentenza n. 335 del 1995 della Corte costituzionale ha ritenuto non ammissibile, perché non prospettata nell'ambito di un "giudizio", una questione sollevata dalla sezione del controllo della Corte dei conti in sede di controllo successivo sulla gestione, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994. Sulla sentenza n. 335, v. G. D'Auria, *I nuovi controlli della Corte dei conti di fronte alla Corte costituzionale*, in "Il Foro italiano", 1996.

<sup>15</sup> Conclusioni del capitolo II, parte I, Sezione I.

<sup>16</sup> Referto sulle iniziative di spesa assunte dal governo e introdotte al Parlamento nella X legislatura, sino al settembre 1987, Sezioni riunite, 2, 14 e 19 ottobre 1987.

<sup>17</sup> I/RQ/1988, del 20 giugno 1988.

<sup>18</sup> Nella relazione sul 1996 (Parte I, Sez. I, cap. II), la Corte ha poi rilevato che la riduzione di numero dei decreti legge conseguente alla nota sentenza n. 360 della Corte costituzionale, che ne impedisce la reiterazione, tra anche agevolare il ricorso allo strumento, sinora mai attivato, preordinato dall'art. 16, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

<sup>19</sup> In tal senso anche relazione sul 1996, Parte I, Sez. I, cap. II.

<sup>20</sup> V. nota 8.

<sup>21</sup> Il R.D.L. n. 273 del 1939 prevede, come si vedrà poi, che la Corte dei conti esprima (obbligatoriamente)

pareri sui disegni di legge concernenti le proprie funzioni istituzionali, laddove la legge ed il regolamento di contabilità generale dello Stato (art. 88 e 644, rispettivamente) attribuiscono alla Corte compiti consultivi sulle norme regolamentari in tema di contabilità. Analoga attribuzione, per la materia pensionistica, risulterebbe al T.U. n. 70 del 1895, mentre l'art. 13 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti (n. 1214 del 1934) prevede, genericamente, che la Corte "dà parere nella formazione degli atti e provvedimenti amministrativi indicati dalla legge".

<sup>22</sup> C. Tucciarelli, "Parlamento e controlli: come risponde il Parlamento", in U. Allegretti (a cura di), *I controlli amministrativi*, Bologna, 1995. V. anche, P. De Joanna, "Le procedure di controllo parlamentare sulla spesa pubblica", in Atti convegno, Perugia, 1994, cit.

<sup>23</sup> SSRR, 31 ottobre 1987.

<sup>24</sup> La Corte ha anche suggerito di affidare alla "legge organica" una ridefinizione dei rapporti tra bilancio e tesoreria. Ha ritenuto poi che il problema di un rafforzamento del ruolo del Governo in materia di bilancio e di legislazione di spesa non si presti ad essere risolto se non congiuntamente alle scelte che riguardano la forma di Governo.

<sup>25</sup> M. Carabba, "Il controllo della Corte dei conti sulla copertura delle leggi di spesa e delle decisioni di bilancio", in U. Allegretti (a cura di), *I controlli amministrativi*, cit. Dello stesso, v. anche, "Il controllo della Corte dei conti sulla copertura delle leggi di spesa", in Atti convegno, Perugia, 1994, cit.

<sup>26</sup> Sulla base anche di una non recente giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 37 del 1961), la Corte dei conti ha dichiarato non accettabile la tesi secondo cui la concessione delle garanzie patrimoniali non pretenderebbe copertura per il carattere sussidiario ed eventuale dell'obbligazione assunta, ed ha ritenuto che l'accantonamento dell'importo determinato a garanzia deve quantomeno essere iscritto nella parte passiva del conto del patrimonio dello Stato (cfr. relazione sull'esercizio 1994, Parte I, Sez. I, cap. II).

<sup>27</sup> Cfr. deliberazione n. 8/97, in data 11 novembre 1997, della Sezione enti locali, secondo cui i pareri possono conseguentemente essere richiesti sia dal Parlamento che dal Governo, ma l'ambito degli stessi deve risultare coerente con i caratteri e le modalità delle funzioni attribuite alla Corte. La Sezione si è nella specie dichiarata incompetente a pronunciarsi, nonostante il deferimento operato dal Presidente, a fronte di una supposta competenza generale delle Sezioni riunite.

<sup>28</sup> Sentenza n. 335 del 1995, già ricordata.

<sup>29</sup> Referto specifico sul bilancio a legislazione vigente 1993 (SS.RR. 14.10.1992). Nello stesso senso sono le segnalazioni contenute in varie relazioni trimestrali sulla quantificazione degli oneri e le tipologie di copertura delle leggi di spesa.

<sup>30</sup> Su richiesta del Presidente del Senato in data 25 gennaio 1985, in *Relazione sull'esercizio 1984*, vol. V.

<sup>31</sup> L'evoluzione registratasi, in materia di copertura delle leggi di spesa, da parte della giurisprudenza della Corte costituzionale si presta ad essere interpretata nel senso di un quarto comma dell'art. 81 quale tutela "esterna" degli equilibri di bilancio, che in qualche misura si limita a prendere atto di questi ultimi, assumendoli a presupposto, e ne garantisce una continuativa effettività. Le più recenti sentenze della Corte in materia hanno infatti commisurato all'intero triennio oggi oggetto di programmazione finanziaria quell'obbligo di puntuale e rigorosa indicazione di copertura anteriormente preteso per i soli effetti infra-annuali (sentenza n. 1 del 1966), così indirettamente confermando che oggetto di tutela costituzionale, ai sensi del quarto comma, dell'art. 81, è la permanenza ed effettività degli equilibri programmati, quali che essi siano in base alle regole prescelte dal legislatore di bilancio.

<sup>32</sup> L'inserimento di una norma di "chiusura", tale da rendere esplicitamente aggredibile presso la Corte costituzionale la decisione di bilancio che abbia omesso di ripianare i disavanzi degli esercizi precedenti fa parte delle proposte di riforma costituzionale illustrate da R. Perez in un Convegno del 20 maggio 1993, per gli atti del quale v. S. Cassese e A.G. Arabia (a cura di), *L'amministrazione e la Costituzione - Proposte per la Costituzione*, Bologna 1993. Cfr. F. Battini, "Le norme costituzionali su finanza pubblica e controlli", in Atti Convegno, Varenna, 1993, cit.

<sup>33</sup> Un referto specifico della Corte dei conti, reso a richiesta del Parlamento il 31 ottobre 1987, prima della emanazione della legge n. 362, aveva giudicato compatibile con l'art. 81 Cost. la copertura in deficit degli squilibri annuali responsabilmente ritenuti dal Parlamento compatibili con il quadro macro-economico, pretendendo in contro-partita un estremo rigore in materia di copertura effettiva delle spese correnti destinate ad incidere sugli esercizi successivi.

# La nuova struttura del bilancio dello stato: problemi giuridico – istituzionali

CLEMENTE FORTE\*

## 1. I termini del problema

L'esperienza storica insegna che nel rapporto di equilibrio tra i poteri dello Stato e, segnatamente, tra il legislativo e l'esecutivo, riveste rilievo centrale il dato relativo all'autorizzazione periodica del parlamento al governo ad istituire imposte e a spendere le relative risorse. Il concetto-chiave qui è quello di autorizzazione, visto anche nella sua cadenza temporale, ossia nella sua periodicità. La storia delle moderne istituzioni finanziarie pubbliche ha ruotato intorno a queste idee: esempio ne sono i casi inglese, francese e nordamericano. Sicché è possibile affermare che la storia di queste istituzioni continua ad essere in gran parte quella di un lungo braccio di ferro tra due poteri dello Stato, l'esecutivo e il legislativo, intorno al prelievo e all'uso delle risorse finanziarie pubbliche. Ne consegue che ogni modifica riguardante le modalità con cui questo tipo di autorizzazione viene deciso e i relativi effetti non può che assumere una valenza che si colloca al di là del dato puramente contabile o semplicemente giuridico.

In questo quadro assume rilievo il tema centrale della struttura del bilancio dello Stato, visto anche nelle sue interrelazioni con la politica finanziaria e con le modalità dell'autorizzazione parlamentare sul bilancio presentato dal governo. Restringendo l'obiettivo al caso italiano, si tratta di un argomento in ordine al quale, a prescindere da nessi di più vasta portata e proprio rimanendo su di un piano essenzialmente tecnico, da tempo grande è stata una certa insoddisfazione nel nostro panorama istituzionale. La tradizionale struttura articolata in capitoli non sembrava più in grado infatti di rispondere né all'esigenza di nettere in luce le linee di azione perseguite dai singoli ministeri né alla necessità di controllare la dinamica della spesa stessa. Le ragioni sono state le più varie. Una delle principali è stata la eccessiva frammentazione dei capitoli, ma altre sono riferibili ad esempio alla difficile inquadrabilità della spesa in progetti finalizzati ad obiettivi, nonché alla stessa coesistenza (e preponderanza) di spese predeterminate più o meno rigidamente rispetto a quelle più flessibili.

Su un piano più tecnico v'era poi da ripensare la classificazione per destinazione economica, tenuto conto anche del fatto che i regimi di copertura degli oneri nuovi o maggiori sono diversi a seconda se una stessa spesa ricada nel conto capitale o nella parte corrente. Altro problema risolto in maniera poco soddisfacente era quello relativo al completamento delle riforme in tema di procedure di gestione e sfere di responsabilità dei dirigenti, con riferimento alla esecuzione di singole funzioni o programmi di spesa.

\*Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica.

Delle opinioni contenute nel presente scritto è responsabile unicamente l'autore.

Ulteriore questione era quella del livello al quale collocare l'effetto di vincolo delle grandezze iscritte in bilancio, se in altre parole ciò dovesse avvenire a livello di capitolo o ad un livello più elevato e se dunque l'effetto di vincolo dovesse essere calibrato sull'oggetto della spesa (capitolo) ovvero su un'unità più aggregata, tale da individuare un obiettivo di spesa, nel quale ultimo caso si sarebbe dovuto ovviamente ripensare il ruolo stesso dell'unità elementare-capitolo, se di mera informazione o di gestione scissa dalla decisione legislativa. Tutto ciò avrebbe comportato conseguenze di grande rilievo (nonostante il carattere ormai residuale del bilancio in senso stretto): basti pensare alla relazione diretta tra specializzazione del voto parlamentare, possibilità di valutare in profondità le singole voci e potere effettivo del parlamento di regolare, condizionare e modificare la politica finanziaria, cioè le scelte di fondo dell'azione pubblica.

Era anche vero, peraltro, che, ove il livello delle due specializzazioni (della struttura del documento relativo al bilancio dello Stato e della relativa deliberazione parlamentare per distinte e molteplici votazioni) avesse superato una certa soglia, si sarebbe concretamente corso il rischio di perdere di vista l'unicità del progetto economico-finanziario e di vanificarne, conseguentemente, la capacità di rappresentazione delle finalità politiche sottostanti. Si trattava di un antico problema, la cui soluzione non poteva peraltro essere slegata dal contesto istituzionale e in ordine al quale ciò che si poteva (e si può) ragionevolmente sostenere era solo che anche un'eccessiva specializzazione sarebbe apparsa - come il suo opposto - improduttiva e controproducente, laddove il limite minimo avrebbe potuto essere individuato nel carattere autonomo e determinato di una finalità, la cui realizzazione implichi un certo ammontare di risorse finanziarie finalizzato ad obiettivi e una responsabilità gestionale autonomamente individuabile. La questione è più facilmente comprensibile se vista dal lato della possibilità di effettuare storni, misura tra le più significative in ordine all'effettivo potere finanziario della pubblica amministrazione.

Isolando dunque il rapporto tra grado di specializzazione del bilancio e poteri del parlamento, si sarebbe potuto ipotizzare un andamento del tipo "ritorno delle tecniche di sraffiana memoria, nel senso che agli estremi della specializzazione (minimo e massimo) minore è il potere finanziario effettivo delle assemblee elettive (ovviamente per motivi opposti), con un'espansione massima in coincidenza con una posizione mediana del grado di specializzazione, punto nel quale è ipotizzabile un temperamento tra modificabilità effettiva e comprensibilità dell'impostazione complessiva del documento.

Esisteva dunque un problema di "specializzazione ottimale", problema che, ovviamente, si presta a valutazioni prettamente politiche, giacché esso non investe soltanto questioni di natura tecnico-amministrativa, ma coinvolge l'essenza stessa del rapporto parlamento-governo nella delicata fase della deliberazione e dell'esercizio del controllo finanziario e contabile.

Intuitivamente correlata risultava poi la questione della specializzazione del voto del bilancio. Il punto - del resto del tutto attuale e di grande significato, anche perché tale da cogliere in un passaggio essenziale la linea di demarcazione tra legislazione e amministrazione - emerge nelle sue implicazioni di fondo non appena se ne considerino molto sinteticamente gli sviluppi storici. Non casualmente è in Inghilterra che la questione si cominciò a porre, sia pur vedendone inizialmente il lato opposto, ossia la possibilità di stor-

no da parte dell'amministrazione. Nel secolo XIV infatti, con re Riccardo II, il conte Michael de la Pole fu condannato per aver utilizzato il denaro in maniera disforme da quanto fissato dai comuni e dal re. In questa linea si inserirà poi la clausola di assegnazione, che risale al 1666.

Lo stesso sviluppo francese, del resto, fondamentale in materia di diritto del bilancio, sottolinea l'importanza della questione. Sul piano storico si può osservare infatti che, quando il maggior peso si sposta verso il governo (con il Consolato, con la prima Repubblica, con Napoleone), il bilancio si vota in blocco. Man mano poi che l'ago della bilancia si sposta verso il parlamento, si vota prima per ministeri (1817) e poi finanche per capitoli (1831), mentre con Napoleone III il numero delle votazioni si riduce di nuovo a 50 e con la terza Repubblica esso si ridilata nuovamente. Trova dunque conferma in questa esperienza la relazione diretta tra specializzazione del voto e potere effettivo del parlamento, anche se, considerata anche la variabile legata alla specializzazione della struttura del bilancio, si è visto come tale legame possa non essere del tutto univoco, ma risultare anche di segno inverso, ove il grado delle due specializzazioni (della struttura del bilancio e del relativo voto in parlamento) superi una certa soglia e porti di fatto ad una situazione caratterizzata da eccessiva dispersività.

Tornando all'attualità, va ricordato altresì come lo stesso nostro sistema di diritto amministrativo abbia mirato a definire, nella sua più recente evoluzione, una netta demarcazione tra i poteri dei dirigenti pubblici e quelli dell'autorità politica, riconoscendo ai primi la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, poteri dei quali essi sono responsabili rispetto alla gestione e ai risultati. Corollario di questa impostazione non poteva che essere l'assegnazione a ciascuna unità amministrativa di una quota-parte del bilancio dell'amministrazione, commisurata alle risorse finanziarie riferibili a procedimenti o subprocedimenti attribuiti alla responsabilità dell'ufficio. Un aspetto della evoluzione è stato quello volto ad assicurare l'esecuzione del bilancio secondo una formula che riconoscesse autonomia e responsabilità ai dirigenti pubblici nell'ambito ovviamente dei limiti finanziari fissati nelle autorizzazioni di bilancio.

Questa è stata essenzialmente la riforma di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, la quale ha indirettamente posto dunque il problema della ricostruzione dell'autorizzazione parlamentare di bilancio come limite di spesa articolandola non più in una miriade di unità elementari (circa 6.000 capitoli), ma in "*budget*" che coincidessero con la responsabilità dirigenziale cui è affidato un programma ben individuabile di spesa. È anche sostenibile che già in tal modo era stato individuato nel diritto positivo il limite dell'aggregazione per capitoli oltre il quale sarebbe stato pericoloso spingersi se non si fosse inteso correre il rischio di compromettere per eccesso di aggregazione la stessa funzione autorizzativa e deliberativa del bilancio approvato dalle Camere. Tale limite va riferito alla composizione tra i tre elementi del *budget* finanziario, della finalità da perseguire e dell'unità amministrativa a ciò preposta.

Altro passaggio normativo di rilievo e che si inserisce nel processo descritto è stata la legge n. 20 del 1994, con cui il controllo esterno sulla pubblica amministrazione esercitato dalla Corte dei conti è stato profondamente modificato nel senso - sostanzialmente - di ridurre l'area del controllo di legittimità e di rafforzare quella del controllo successivo,



con particolare riguardo al controllo di gestione nel senso anche della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa rispetto agli obiettivi fissati dalla legge.

Si perviene infine alla legge n. 94 del 1997, di riforma della struttura del bilancio, che ora si passa ad esaminare. Si tratta peraltro di un processo di aggiustamento della struttura amministrativa del paese che non si esaurisce con questa legge. Infatti, quasi contestualmente è stata approvata un'altra legge, la n. 59 del 15 marzo 1997, il cui art. 12, lettera m), prevede, tra i criteri e principi direttivi per l'esercizio di una delega riguardante la riorganizzazione della pubblica amministrazione, che venga istituito, anche in parallelo all'evolversi della struttura del bilancio dello Stato ed alla attuazione dell'art. 14 del citato decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, un più razionale collegamento tra gestione finanziaria ed azione amministrativa, organizzando le strutture per funzioni omogenee e per centri di imputazione delle responsabilità. La stessa legge ha poi provveduto a riformare i controlli interni della pubblica amministrazione, nel senso di riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività amministrativa e prevedere sistemi informatico-statistici di supporto al controllo interno di gestione alimentato da rilevazioni periodiche dei costi, delle attività e dei prodotti.

Scissione tra politica ed amministrazione, attribuzione di un *budget* al responsabile amministrativo per i fini fissati dall'ordinamento, passaggio del controllo esterno da quello di legittimità a quello di gestione in via successiva, cura dell'analisi costi-risultati all'interno dell'amministrazione: questo è stato il quadro unitario degli anni '90 in cui si inserisce il tassello della legge sulla riforma della struttura del bilancio.

## **2. La riforma di cui alla legge 94/97: il quadro generale**

Gli articoli da 1 a 4 (titolo I) della legge, unitamente agli articoli 5 e 6, che conferiscono al governo una delega per la ristrutturazione del bilancio dello Stato, introducono innovazioni di grande rilievo, anzitutto sotto il profilo dei rapporti tra parlamento e governo, in materia di bilancio, a conferma del fatto che l'evoluzione normativa di questa materia è sempre decifrabile anche con la chiave di lettura costituita dalle oscillazioni nel tempo dei rapporti di forza tra i due estremi costituiti dai governi da un lato e dai parlamenti dall'altro, il che vale certo *tout-court* per l'evoluzione di tutta la contabilità pubblica e del diritto del bilancio nell'epoca moderna.

Cuore della riforma è la sostituzione delle unità previsionali di base ai capitoli quale oggetto del voto del parlamento, il che riduce il dettaglio del piano delle entrate e delle spese sottoposto all'approvazione parlamentare e quindi aumenta, sotto questo profilo, la discrezionalità dell'esecutivo in sede di gestione del bilancio, anche se non ad un livello che comporti il decremento della significatività delle scelte del parlamento sulla ripartizione delle risorse fra le destinazioni di spesa. D'altra parte, lo stretto legame tra ogni unità previsionale ed un ben individuato centro di responsabilità amministrativa cui è affidato uno specifico obiettivo dell'azione pubblica mira ad accrescere la trasparenza e la significatività delle scelte effettuate dal parlamento e dal governo e intende rendere possibile, almeno nelle intenzioni, un più effettivo controllo sull'azione dell'esecutivo. Completano questo quadro la previsione di un dettagliato insieme di informazioni sul

contenuto delle unità di base, nuovo punto di riferimento del bilancio ai fini dell'approvazione del parlamento, ed una riorganizzazione dei capitoli, anche ai fini della loro aggregazione per la costruzione delle unità di base, sotto il duplice profilo della gestione e della rendicontazione, onde consentire controlli di efficacia ed efficienza sui centri di responsabilità amministrativa. Emerge da questo quadro, come meglio si vedrà più avanti, l'aspetto essenziale della riforma, costituito dalla scissione tra bilancio politico e bilancio di gestione.

Evidente appare dunque nel complesso l'intenzione di saldare la struttura del bilancio con il completamento ed approfondimento della linea di riforma dell'amministrazione pubblica perseguita da diversi provvedimenti nel corso degli anni '90. La legge n. 94 si pone dunque come un provvedimento che affronta questioni di grande rilievo sia sotto il profilo della distribuzione dei poteri in materia di finanza pubblica tra parlamento e governo, sia sotto il (connesso) profilo della struttura e del funzionamento dell'amministrazione pubblica. Le intenzioni sottostanti al varo della riforma riguardano la ricomposizione delle voci di bilancio in un modo più razionale, per superare quella precedente frutto di una meccanica e spesso acritica stratificazione legislativa, e "la costruzione di modelli di controllo dei risultati, costi e rendimenti che parta, in via preliminare, dall'introduzione di centri di responsabilità amministrativa", come prevedeva esplicitamente il Documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1996-99, che poneva il varo della legge in esame tra gli obiettivi del governo e della maggioranza in parlamento.

Si è inoltre inteso sviluppare la possibilità di individuare tagli di spesa non più con criteri automatici e generici ma sulla base di un'attenta ricognizione delle duplicazioni, degli sprechi e delle esigenze effettive. Sempre sulla base del DPEF citato, "la definizione di obiettivi di *budget*, di costi e di rendimenti induce infatti ad un'analitica riconsiderazione dell'attualità e necessità delle molteplici voci di spesa, introducendo meccanismi di eliminazione, anche mediante delegificazione, delle sovrapposizioni di funzioni, di organi, di fenomeni di perpetuazione automatica di spese: rendendo quindi elettiva la prospettiva del 'bilancio a base zero' e non meramente incrementale". Non è mancato poi un esplicito obiettivo, che si riflette in alcuni principi e criteri direttivi di una delega, di regolamentazione organica dei criteri espositivi delle operazioni di tesoreria, in sintonia con la classificazione del bilancio dello Stato, tema, questo, notoriamente a lungo al centro dell'attenzione per la valenza sempre più rilevante della tesoreria ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica (come dimostrano le due "manovre" per il 1997 e il 1998) e nel contempo sotto il profilo dell'esigenza di superare la scarsa trasparenza che le relative gestioni presentano non solo in sé, ma anche e soprattutto per quanto riguarda il raccordo con i dati e la conduzione dello stesso bilancio.

In definitiva, gli obiettivi strutturali - ed intimamente tra di loro collegati - che con la legge si è inteso perseguire riguardano una razionalizzazione della decisione parlamentare sul bilancio dello Stato mediante la riduzione delle voci sottoposte a tale deliberazione collegata però ad una composizione di tali voci in funzione di obiettivi; un migliore controllo, grazie anche alla evidenziazione dei costi effettivi dei singoli servizi mediante un'analisi costi-benefici e ad una contabilità analitica per centri di costo; da ultimo, l'incremento della autonomia e della responsabilità dei dirigenti pubblici, in quanto deputati alla realizzazione degli obiettivi di entrata e di spesa evidenziati nel bilancio.

### ***3. In particolare, le unità previsionali di base e la nuova struttura del bilancio***

Venendo al dettaglio delle innovazioni, tenuto presente che per il titolo I la legge è costruita come sostitutiva delle corrispondenti parti della legge n. 468/78 e che essa è corredata di deleghe in corrispondenza dei vari punti della normativa sostanziale, va menzionato il nuovo comma 2 dell'art. 2 della legge n. 468/78, che costituisce la cristallizzazione della nuova struttura del bilancio. Essa è articolata, per l'entrata e per la spesa, in "unità previsionali di base", le quali risultano individuate formalmente sulla base di due criteri: da un lato, la corrispondenza tra le unità e i centri di responsabilità amministrativa, cui è affidata la relativa gestione, dall'altro il riferimento, nella determinazione delle unità, alle aree omogenee di attività (anche a carattere strumentale) nelle quali si articolano le competenze istituzionali dei ministeri.

Dal decreto legislativo che dà attuazione alla norma (n. 279 del 7 agosto 1997<sup>1</sup>) trova risoluzione il problema esegetico relativamente alla biunivocità o meno della corrispondenza tra unità e centro di responsabilità, ovviamente nel presupposto, in coerenza con lo spirito della riforma, del pieno collegamento tra i due criteri. Ciò in quanto, in caso contrario, l'approvazione parlamentare e la corrispondente struttura del bilancio dello Stato si sarebbero riferite solo all'unità previsionale ma non anche al centro di responsabilità, il che avrebbe rischiato di far svanire uno dei punti qualificanti della novella, ossia una decisione legislativa che attribuisca mezzi finanziari ad una struttura amministrativa responsabile cui sia affidata parte o tutto di una funzione-obiettivo. Il decreto richiamato risolve la questione nel senso della non biunivocità (art. 1, comma 1). Più unità operative fanno quindi capo ad un centro di responsabilità amministrativa, dal che si deduce che la legge (e quindi la deliberazione parlamentare), nel riferirsi all'unità elementare costituita dall'unità previsionale di base, indirettamente attribuisce previsioni di spesa e di entrata a centri di responsabilità.

In termini generali può essere utile considerare le unità di base introdotte con la riformulazione del comma 2 dell'art. 2 della legge n. 468 come unità elementari di una classificazione stabilita utilizzando congiuntamente i due criteri dell'organo amministrativo cui è affidata la gestione e delle aree nelle quali sono suddivise le competenze dei ministeri. È chiaro che il primo criterio riconduce ad una classificazione di tipo amministrativo. Non è un caso che, come meglio si vedrà più innanzi, siano state soppresse le rubriche, da ritenersi in sostanza assorbite dalla nuova classificazione, che potrebbe risultare meno aggregata della precedente classificazione amministrativa per rubriche se si parte dall'idea che ogni organo amministrativo così come individuato può essere destinato a gestire una o più rubriche, ossia essenzialmente gli uffici. Il secondo criterio è legato ad una classificazione funzionale (la finalità cui è diretta l'azione pubblica), ma non sembra potersi identificare completamente con una classificazione di questo tipo, soprattutto per il richiamo alle attività di carattere strumentale. Ma proprio la coesistenza di due criteri così distanti nei loro fondamenti può porre problemi.

Il fatto è che l'amministrazione è organizzata, in senso lato, secondo le finalità dell'azione pubblica, come è ovvio, ma le varie articolazioni amministrative esplicano anche attività di supporto a quelle direttamente connesse agli obiettivi finali. In altre parole, in tutti i settori dell'amministrazione esistono aree omogenee di attività cui è affidata, per esem-

pio, la gestione e la formazione del personale, la gestione e la manutenzione degli immobili e delle attrezzature e così via. Si tratta di attività che vengono spesso svolte unitariamente a servizio di un complesso di micro-settori dell'amministrazione e sono quindi collegate ad un complesso di micro-obiettivi finali; di conseguenza, una ripartizione per centri di responsabilità amministrativa collegata solo ad obiettivi finali difficilmente sarebbe del tutto sovrapponibile ad una ripartizione secondo l'attività complessiva dell'amministrazione, che comprende infatti anche le attività strumentali. Si tratta di un punto di particolare delicatezza che con un esempio può essere così riassunto: il personale di un ministero dev'essere gestito dalla singola unità amministrativa, ovviamente per la quota del personale ad essa spettante, oppure in un centro di responsabilità generale e dunque di carattere strumentale, come consentirebbe il criterio delle aree omogenee?

In teoria, tenendo conto solo della classificazione di tipo amministrativo, la coesistenza di due criteri (centro di responsabilità ed unità operativa) avrebbe reso possibili tre soluzioni: le spese di funzionamento di un ministero avrebbero potuto essere gestite da un'apposita unità amministrativa (centro di responsabilità) per tutte le altre, oppure da ciascun centro oppure da ciascuna unità previsionale. La stessa legge n. 94 al riguardo, come meglio si vedrà più innanzi, si limita a prevedere che le unità di parte corrente per spese di funzionamento enucleano, a soli fini conoscitivi, gli oneri del personale, autorizzando pertanto la conclusione secondo cui gli oneri strumentali vengono rappresentati a livello di centro di responsabilità, non di unità operativa.

Questa è stata infatti la decisione finale, come si desume dalla legge di bilancio per il 1998 (l. n. 453 del 27 dicembre 1997).

Una tale impostazione appare coerente peraltro con le modalità previste di analisi costi-benefici che costituiscono, come si è visto, uno dei cardini intorno a cui ruota la riforma: l'art. 10 del decreto legislativo infatti prevede al comma 1 che, al fine di consentire la valutazione economica dei servizi e delle attività prodotti, le pubbliche amministrazioni adottino un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo collegando le risorse umane, finanziarie e strumentali impiegate con i risultati conseguiti e le connesse responsabilità dirigenziali, allo scopo di monitorare costi, rendimenti e risultati dell'azione svolta dalle singole amministrazioni, nonché, al comma 4, che i centri di costo sono individuati in coerenza con il sistema dei centri di responsabilità dell'amministrazione, ne rilevano i risultati economici e ne seguono l'evoluzione, anche in relazione ai provvedimenti di riorganizzazione.

È chiaro dunque che l'attuazione della legge n. 94 con il bilancio 1998 ha individuato il centro di responsabilità come asse di riferimento.

Il problema che a questo punto si può porre non è tanto di legittimità - ossia se la legge di riforma e il suo spirito siano stati rispettati - quanto di opportunità circa un'impostazione di questo tipo. Un quesito infatti può riguardare il grado di esaustività di una soluzione che in sostanza, mentre da un lato individua al livello più elementare dell'unità previsionale l'oggetto della deliberazione parlamentare e quindi della legge nonché della sua implicazione teorica in termini di assegnazione di risorse a ripartizioni amministrative in vista di uno scopo, d'altro lato e contestualmente sposta al livello più aggregato del centro di responsabilità la individuazione del *quantum* delle risorse strumentali da assegnare. La sensazione è insomma che il predetto obiettivo di far coincidere con l'oggetto della legge

e dunque della deliberazione parlamentare l'attribuzione di risorse ad un organo amministrativo (tra l'altro, per perseguire finalità) potrebbe rischiare di risultare più evanescente se viene a mancare a questo stesso livello la ricostruibilità ed il nesso immediato relativo all'attribuzione delle risorse. Che è uno dei punti di fondo della riforma, come si è visto. Tutto ciò - vale la pena di ricordarlo anche per la complessità delle questioni - considerando solo l'aspetto relativo alla classificazione amministrativa, già all'interno della quale emergono problemi di metodo ed applicativi, e senza considerare le questioni connesse alla coesistenza tra le due classificazioni amministrativa e funzionale, che saranno più innanzi (par. 4) esaminate in dettaglio.

Altra innovazione che consegue a quanto descritto riguarda il fatto, del tutto ovvio, che ora le indicazioni della competenza, della cassa e dei residui non sono più riferite al capitolo, ma all'unità operativa (comma 3). Il nuovo comma 4 dell'articolo 2 della legge 468 stabilisce poi, come è stato già anticipato, che le autorizzazioni di spesa recate da ogni unità previsionale di base sono suddivise in spese correnti (con enucleazione delle spese per il personale) ed in spese in conto capitale, con enucleazione delle spese di investimento destinate alle regioni in ritardo di sviluppo ai sensi dei regolamenti dell'unione europea.

Va rimarcato ora l'altro passaggio-chiave della riforma, che può essere visto come conseguenza del primo (aggregazione dei capitoli in unità previsionali), ossia il fatto, regolato dal comma 4-bis, che ora ad essere oggetto della deliberazione parlamentare non sono più le previsioni riferite al capitolo, bensì quelle riferite ad ogni unità previsionale di base, le cui previsioni di competenza e cassa, come prima per le analoghe cifre indicate per i vari capitoli, costituiscono il nuovo limite degli impegni e dei pagamenti. Tale limite è ovviamente da intendersi in riferimento al plafond di risorse messo a disposizione dal parlamento in relazione alle varie unità, senza quindi una connessione con la gestione e la rendicontazione, per le quali, come meglio si vedrà più innanzi, l'articolazione del bilancio continua a basarsi sull'unità-capitolo, il cui singolo ammontare dunque in termini di previsioni di competenza e cassa relativamente alla spesa, continua a rappresentare - dal punto di vista gestionale e del controllo - il limite rispettivamente per l'impegnabilità e il pagamento.

Un'annotazione appare necessaria. La facoltà di impegno e pagamento incontra dunque un doppio limite: sotto il profilo del rispetto della deliberazione parlamentare (e quindi della legge) il primo è quello dell'ammontare di risorse previsto per l'unità in termini di competenza e cassa; dal punto di vista gestionale e del controllo, il medesimo limite è rappresentato dall'ammontare di risorse, sempre rispettivamente di competenza e cassa, riferito però al capitolo, ovviamente al netto degli storni eventualmente decisi in via amministrativa secondo le modalità che si andranno più innanzi a chiarire.

Anche da questo punto di vista emerge il già richiamato e del tutto innovativo aspetto essenziale della riforma, ossia la scissione del bilancio in una versione per la decisione parlamentare, articolata a livello aggregato per unità operative, e in una versione per la gestione e la rendicontazione, che continua ad essere articolata per capitoli.

I poteri del parlamento e dunque della legge di bilancio assumono pertanto una morfologia del tutto diversa. Si ha in tal modo un nuovo assetto intorno ad uno dei problemi classici in materia di diritto del bilancio: a quale livello si fissa l'approvazione del parlamento? Laddove, come si è visto, la risposta a questo interrogativo, che è poi la questione cruciale del

livello di specializzazione del documento di bilancio, è implicitamente connessa a quella del grado di specializzazione del voto parlamentare sul bilancio e infine specularmente a quella dell'autonomia del potere finanziario da parte dell'amministrazione (governo).

Altro passaggio-chiave sul piano operativo è l'ultimo periodo del comma 4-bis, ossia la norma in base alla quale le risorse vengono assegnate dai ministri ai dirigenti generali competenti entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio. Si tratta di una disposizione di grande portata, amministrativa e finanziaria, che rappresenta una novità nel nostro ordinamento, dato che in precedenza le modalità con cui le risorse venivano devolute alle varie branche dell'amministrazione non erano oggetto di previsione normativa. Si è in presenza peraltro di una norma che costituisce un altro aspetto della citata riforma più ampia già avviata con il decreto legislativo n. 29 del 1993 e che va letta pertanto con l'articolo 14, comma 1, di tale decreto, in base al quale i ministri assegnano ai dirigenti generali, "periodicamente e comunque ogni anno entro sessanta giorni dall'approvazione del bilancio", una quota delle risorse attribuite all'amministrazione. L'antefatto, si ricorda, è sempre il citato art. 3 del decreto da ultimo citato, che distingue i poteri di indirizzo e di controllo, che spettano all'autorità politica, da quelli di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, che spettano ai dirigenti.

Il blocco normativo che emerge dalle varie disposizioni richiamate appare abbastanza chiaro nel suo ruotare intorno al concetto di base dell'autonomia e della responsabilità del dirigente. Trova dunque conferma anche da questo versante la già descritta saldatura tra struttura della pubblica amministrazione, composizione del bilancio dello Stato e procedure di contabilità.

Un aspetto da mettere in rilievo è comunque, pur nell'ambito della generale conferma del passaggio della gestione alla dirigenza, la differenza che risalta tra le due norme del decreto n. 29 e della legge n. 94, che in fondo stabiliscono lo stesso, ovvio, principio per cui una autentica autonomia gestionale presuppone una tempestiva assegnazione delle risorse finanziarie. Emerge anzitutto la differenza dei termini dell'assegnazione: la norma di cui al decreto fa riferimento al termine ultimo di 60 giorni dall'approvazione del bilancio, quella di cui alla legge n. 94 indica invece il termine di 10 giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, come conferma anche il relativo decreto legislativo n. 279.

Al riguardo, osservando la questione nei suoi aspetti non immediatamente operativi si può certo prescindere dalla differenza tra i due riferimenti alla approvazione del bilancio ed alla pubblicazione della relativa legge, che, quand'anche costituisca una divaricazione sostanziale tra le due norme, il che può non essere stato, trattandosi presumibilmente solo di due diverse espressioni di un medesimo riferimento, tuttavia di solito non comporta conseguenze sostanziali apprezzabili, soprattutto se si tiene conto dell'andamento degli ultimi anni in termini di un'approvazione del documento poco prima dell'inizio dell'esercizio di riferimento, per cui la differenza sarebbe appena di qualche giorno. E si può prescindere anche dal fatto che giuridicamente è da ritenere fuorviante l'assunzione del termine relativo sia all'approvazione sia in fondo anche della pubblicazione della legge di bilancio, in quanto la legge va attuata a partire dal giorno in cui entra in vigore, che notoriamente è diverso sia da quello dell'approvazione sia da quello della pubblicazione del testo sulla Gazzetta Ufficiale. Ciò che però tra le due formulazioni balza subito evidente, sotto un profilo sostanziale, è la riduzione del termine massimo per l'assegnazione da 60

a 10 giorni, a conferma della volontà di garantire sin dall'inizio effettivo dell'esercizio l'autonomia della gestione del dirigente, il quale dovrebbe avere subito a disposizione per tutto l'esercizio tutte le risorse finanziarie cui ha diritto sulla base della legge di bilancio, onde poter svolgere al meglio il proprio compito.

Ma tra le due norme v'è un'altra differenza, anch'essa di sostanza, riguardante l'ammontare dell'assegnazione. Infatti, il decreto n. 29 prevede che l'assegnazione delle risorse avvenga per quota-parte del bilancio dell'amministrazione, commisurata alle risorse finanziarie, mentre la legge n. 94 non fa menzione di quote parti. Dal silenzio da parte di quest'ultima norma e dal fatto che né la relazione introduttiva al provvedimento governativo originario (Atto Senato 1217) né la stessa discussione sembrano aver toccato il punto, può essere dedotto, ad una lettura formale, che una attuazione aderente al testo e coerente nella sostanza dovrebbe implicare che le risorse possano anche essere integralmente pretese dal dirigente all'inizio dell'esercizio e (specularmente) che non v'è margine per l'amministrazione per non conferire tutte le risorse di spettanza all'inizio dell'esercizio, laddove l'aspetto della coerenza sul piano sostanziale di una siffatta interpretazione si riconduce ovviamente al rispetto dell'autonomia amministrativa, gestionale e finanziaria in capo al dirigente, se questa deve essere effettiva, come dovrebbe essere nello spirito delle riforme in discussione.

Certo, non è da escludere che vi potranno essere provvedimenti normativi generali o specifici che limitino la impegnabilità o la pagabilità delle somme, ma trattasi di discorso generale ed eventuale che non intacca la conclusione circa la portata in effetti dirompente della citata norma della legge n. 94.

Se la linea di ragionamento qui sviluppata ha un senso, non può essere infatti sottaciuta quella che sembra essere una conseguenza di grande momento. Si pone il problema, almeno in astratto, del controllo della gestione del bilancio sia per la competenza che per la cassa da parte del tesoro, una volta che tutti gli stanziamenti siano stati messi a disposizione di tutti i dirigenti entro il 10 gennaio dell'esercizio. Ciascun dirigente infatti, se deve esprimere una gestione autonoma, deciderà in piena autonomia e responsabilità come e quanto utilizzare il *budget* complessivo comunque messo a sua disposizione: solo una completa autonomia finanziaria lo renderà responsabile sul piano dei risultati nei confronti dell'autorità politica e dello stesso controllo di merito della Corte dei conti e sarà coerente d'altra parte con il ridisegno in tal senso della pubblica amministrazione delineato dal decreto n. 29, di cui - come si è visto - la legge n. 94 si pone in fin dei conti come momento di attuazione dal punto di vista contabile.

Se effettivamente l'applicazione della riforma sarà nel senso sopra indicato, di totale affidamento cioè al dirigente all'inizio dell'esercizio di tutto il suo *budget* di spesa, ne consegue che la legge n. 94 potrebbe rappresentare un elemento di allontanamento, non di favore, rispetto all'obiettivo di incrementare il grado di certezza della gestione dei flussi di bilancio. Né si tratta di un caso isolato. In realtà, forse la coesistenza di esigenze, entrambe valide - quelle di autonomia del dirigente e quelle di controllo della gestione delle risorse pubbliche - ma sicuramente in torsione tra di loro, è indice delle crescenti difficoltà che la attuale gestione accentrata dei flussi finanziari pubblici incontra, man mano che vanno prendendo corpo processi di decentramento, a livello dirigenziale nell'ambito dell'amministrazione centrale e a livello delle autonomie locali e delle regioni sul piano

costituzionale. Il nesso metodologico con le conseguenze contabili del decentramento amministrativo è del tutto chiaro.

Il problema descritto è infatti parte integrante - e forse costituisce un aspetto neanche tra i più irrilevanti - dell'altro grande problema ben valutato e discusso in parlamento all'atto dell'esame della riforma poi sfociata nella legge n. 94, ossia della questione del superamento del sistema della Tesoreria unica una volta che sarà stata data attuazione alle leggi contestualmente approvate in tema di decentramento amministrativo e *de jure condendo* di riforma della forma di Stato in senso federalistico. Sia pure con alterne vicende (la norma fu proposta ma non accolta al Senato e fu poi inserita dalla Camera dei Deputati) e con il massimo possibile di cautele, la legge n. 94 contiene infatti un principio (l'art. 5, comma 1, lettera e) in base al quale tra i criteri da seguire nell'attuazione della delega in materia di ricomposizione del bilancio v'è anche quello di "ridefinire il sistema della Tesoreria unica in modo da prevederne, per le regioni e gli enti locali, il graduale superamento in connessione con il progressivo conferimento di ulteriori funzioni ed entrate proprie". Che è - detto brutalmente - la fine del sistema della Tesoreria unica (sulla cui base il tesoro controlla le grandezze di finanza pubblica), sia pure nell'ambito di una evoluzione più rilevante relativa al trasferimento di funzioni dallo Stato centrale ad altre entità amministrative pubbliche. Al riguardo, lo stesso decreto legislativo n. 279 risulta molto innovativo nel fissare una disciplina generale la cui sostanza rimane comunque la progressiva fuoruscita dal sistema della Tesoreria unica da parte degli enti decentrati.

La norma si presta anche ad una chiave di lettura in termini di distribuzione dei poteri tra le istituzioni pubbliche. Si può infatti ipotizzare che con l'attribuzione immediata delle risorse ai dirigenti potrebbe attenuarsi uno dei poteri classici del tesoro rispetto alle altre amministrazioni, quello del dosaggio dei fondi nel corso dell'esercizio alle varie direzioni generali, il che potrebbe avere un significato soprattutto in relazione alla cassa.

In conseguenza delle descritte disposizioni relative alla aggregazione in capitoli, il nuovo comma 4-*sexies* stabilisce poi che le modificazioni alle unità di base apportate nel corso della discussione parlamentare sono ripartite tra i capitoli al momento della loro immissione in bilancio con apposita Nota di variazioni. Il presupposto è che gli emendamenti parlamentari vertono sulle dotazioni di competenza e di cassa delle singole unità previsionali, mentre la connessa ripartizione in capitoli, già contenuta in appositi allegati agli stati di previsione del progetto di bilancio per le previsioni iniziali viene effettuata dal governo in allegato alla Nota di variazioni che immette in bilancio gli effetti delle modificazioni approvate dal parlamento. Contestualmente alla pubblicazione della legge del bilancio composto di unità viene pubblicata la ripartizione delle unità stesse in capitoli (almeno questa è stata la prima applicazione della legge per il bilancio 1998).

Tutto l'impianto innovativo riferito al bilancio annuale non poteva poi che riflettersi sul bilancio pluriennale. Il nuovo comma 2 dell'articolo 4 della legge 468, relativo appunto al bilancio pluriennale, prevede infatti la redazione anche di questo bilancio per unità previsionali in luogo delle categorie previste dalla normativa anteriore. La disaggregazione delle singole unità in capitoli è prevista però naturalmente solo per il bilancio annuale ai fini della gestione e della rendicontazione. Ciò comporta un vantaggio rispetto alla situazione precedente, caratterizzata da un forte squilibrio di trasparenza tra i due bilanci, annuale e pluriennale, il primo redatto per capitoli, il secondo per categorie: ora infatti i due



documenti dovrebbero avere la stessa struttura, per cui dovrebbe essere possibile avere a disposizione l'evoluzione della stessa unità per l'intero triennio, almeno tenendo conto dell'angolazione costituita dalla deliberazione legislativa. Il bilancio pluriennale 1998 tuttavia non riporta tale articolazione, ma ricalca quella tradizionale per titoli e categorie.

#### ***4. La nuova classificazione delle entrate e delle spese***

La legge provvede altresì ad adeguare la classificazione delle entrate e delle spese di bilancio (regolata dall'articolo 6 della legge n. 468) all'introduzione delle unità previsionali di base.

Per quanto attiene alle entrate, nell'ambito della tradizionale ripartizione in titoli (tributarie, extra-tributarie, derivanti da alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e derivanti dall'accensione di prestiti), categorie (secondo la natura dei cespiti), rubriche (secondo l'organo cui è affidato l'accertamento) e capitoli (secondo il rispettivo oggetto) si sostituisce la rubrica con l'unità previsionale, che viene collocata però al livello immediatamente sottostante il titolo e prima delle categorie, mentre in precedenza la rubrica era collocata dopo le categorie. Mentre ai fini dell'accertamento delle entrate continua a trattarsi di una mera sostituzione tra rubriche ed unità previsionale di base, viene specificato che l'unità previsionale di base costituisce criterio di ripartizione anche ai fini dell'approvazione parlamentare. Il capitolo costituisce naturalmente una ripartizione valida ai fini della rendicontazione, laddove forse il legislatore ha dimenticato di specificare ciò che è implicito, ma che in altri casi (come per la successiva norma relativa alla spesa) è stato reso esplicito, ossia che tale valenza si estende anche alla gestione, senza la quale non avrebbe fondamento la rendicontazione.

Dunque, anche per l'entrata l'approvazione del parlamento sale di livello nelle varie ripartizioni. Prima essa era calata sull'unità elementare-capitolo, ora invece lo è sull'unità previsionale, che consta di un'aggregazione di capitoli ed è costruita in base ai criteri già descritti.

Per quanto attiene alla spesa, la norma previgente prevedeva una ripartizione in titoli (spese correnti, spese in conto capitale, spese per rimborso dei prestiti), rubriche (secondo l'organo che gestisce la spesa o a cui si riferiscono i relativi oneri), categorie (secondo il contenuto economico) e capitoli (secondo il rispettivo oggetto). La nuova classificazione prevede una ripartizione in funzioni-obiettivo, unità previsionali di base (ai fini dell'approvazione parlamentare) e capitoli (ai fini della gestione e della rendicontazione).

Le funzioni-obiettivo vengono individuate in riferimento all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto dell'attività amministrative, ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini.

Le unità previsionali di base, sempre ai fini per i quali esse valgono – ossia, ai fini dell'approvazione parlamentare – vengono suddivise in unità relative alla spesa corrente e unità relative alla spesa in conto capitale. Le prime vengono suddivise poi in unità per le spese di funzionamento e unità per interventi. Autonomamente vengono poi riportate le previsioni per il rimborso prestiti e gli oneri per ammortamenti. Ai fini conoscitivi le unità relative alla spesa di investimento comprendono le partite che attengono agli investimenti diretti e indiretti, alle partecipazioni azionarie e ai conferimenti nonché ad operazioni per

concessioni di crediti. Le unità per spese correnti comprendono le spese per funzionamento, con enucleazione di quelle per il personale, e residualmente quelle per interventi.

Nella prima applicazione della legge, in riferimento quindi al bilancio per il 1998, sono presenti ulteriori tipologie di unità di parte corrente, riferite anche agli oneri comuni, ai trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi e agli oneri del debito pubblico. Ciò al fine di conferire maggiore significatività della decisione parlamentare, come indicava la stessa relazione al citato disegno di legge di bilancio, e per tener conto altresì della particolarità di talune amministrazioni che, per definizione, sono caratterizzate dalla netta prevalenza degli oneri di funzionamento, come quelle militari o simili, o presentano oneri aventi caratteristiche di generalità per l'intera amministrazione, come per oneri comuni o per il debito pubblico. Le unità per interventi e per investimenti sono state poi distinte in base alla tipologia dell'onere oppure tenendo conto della sua destinazione. Ne è derivato un rapporto in media di 1 a 5 tra centri e unità.

Quanto poi ai capitoli, essi - si ripete - hanno valore solo ai fini della gestione e della rendicontazione e sono strutturati secondo l'oggetto, come sempre, e secondo il contenuto economico e funzionale riferito alle categorie e funzioni, nonché secondo il carattere giuridicamente obbligatorio o discrezionale della spesa medesima. Tra l'altro, nella realtà applicativa della prima legge di bilancio strutturata con il nuovo sistema, il numero dei capitoli è considerevolmente aumentato per il fatto che quelli precedenti sono stati suddivisi e distribuiti tra i vari centri e unità previsionali, il che è accaduto soprattutto per le spese di funzionamento. Ciò nel complesso a testimonianza della prevalenza del criterio amministrativo.

Per la spesa è prevista dunque una struttura sostanzialmente diversa da quella precedente. In teoria, aumenta l'importanza della classificazione di tipo funzionale. Le funzioni-obiettivo sono individuate con riferimento alle politiche di settore ed alla necessità di misurare il prodotto delle attività amministrative anche in termini di servizi finali resi ai cittadini. Viene superata la ripartizione in titoli. Però gli stanziamenti delle unità di base sono suddivisi tra spese correnti (con enucleazione delle spese di personale), spese in conto capitale e spese per il rimborso dei prestiti e per onere di ammortamento, che sono essenzialmente i precedenti criteri di ripartizione dei titoli. I criteri di ripartizione tra spese correnti e spese in conto capitale non mutano rispetto alla legislazione previgente, mentre l'onere degli ammortamenti viene spostato dalla spesa corrente alle spese per rimborso prestiti. Viene eliminata altresì la ripartizione in categorie secondo l'analisi economica, che risulta quale criterio per la costruzione di allegati.

Già nel precedente paragrafo si accennava alle questioni connesse alle due classificazioni funzionale ed amministrativa. È ora il caso di riprendere l'argomento.

Del tutto da chiarire rimane infatti la portata della nuova funzione-obiettivo, non tanto nel suo rapporto con il precedente criterio di analisi funzionale costituito dalla sezione, quanto per il suo ruolo rispetto alle stesse unità previsionali di base e quindi rispetto alle ripartizioni di tipo amministrativo. Ci si può chiedere al riguardo anzitutto se la relativa collocazione da parte della legge al primo posto tra i criteri di ripartizione della spesa significhi che si tratta della ripartizione generalissima e più aggregata, poi suddivisa in centri di responsabilità ed unità previsionali di base, con la conseguenza per cui, votando il parlamento queste ultime, indirettamente esso vota pure le funzioni-obiettivo, oppure se

invece non sia da escludere un'interpretazione per cui queste funzioni si collocano a latere rispetto alle unità previsionali di base, rappresentandone in tal caso un'aggregazione complementare ai fini della conoscenza delle "missioni" (se queste sono le funzioni-obiettivo) delle varie amministrazioni dello Stato, ma senza entrare nell'oggetto della decisione parlamentare e dunque della legge.

La questione rimane al momento del tutto aperta e probabilmente è lo stesso testo legislativo a risultare come un recepimento contestuale ma in qualche modo acritico delle due impostazioni più rilevanti emerse nel lungo dibattito che ha preceduto la riforma: quella favorevole alle funzioni-obiettivo e quella favorevole ai centri di responsabilità. Non è casuale che la Corte dei Conti abbia ribadito la propria antica tesi circa il fatto che le funzioni-obiettivo, anche per come sono collocate nella struttura della legge, debbono essere oggetto di voto<sup>2</sup>. Tale indirizzo è stato recepito peraltro nel parere espresso dall'apposita Commissione bicamerale sullo schema di decreto legislativo richiamato<sup>3</sup>, ma non dal governo nel decreto legislativo richiamato, in quanto la legge non consentirebbe tale interpretazione, pur validamente argomentata, il che sembra da condividere in quanto la legge stabilisce formalmente una relazione solo tra unità e voto, non tra quest'ultimo e funzioni-obiettivo. Probabilmente, una soluzione empirica - che da un lato eviti una formale deliberazione parlamentare sulla funzione-obiettivo, di cui non si comprenderebbe la coesistenza con un'autonoma votazione delle unità operative di base, e dall'altro conservi alle unità operative un significato strategico in relazione alla classificazione amministrativa - può consistere nell'interpretazione, peraltro già formalmente avanzata<sup>4</sup>, secondo cui il voto di unità operative classificate anche per funzioni-obiettivo indirettamente comporta il voto di queste ultime, fermo rimanendo che il vincolo giuridico all'impegno rimane calibrato sull'unità, nelle sue articolazioni valide ai fini del voto del parlamento.

Peraltro, la legge di bilancio per il 1998 non risolve il problema, a causa del mancato rilievo assegnato alla ripartizione funzionale. Le esperienze degli anni a venire diranno se tale assetto è da ritenersi provvisorio, in quanto, per esempio, frutto solo di una prima applicazione della riforma, ovvero è sostanzialmente già quello definitivo, attesa la prevalenza nei fatti della impostazione in materia dell'organo deputato alla predisposizione del documento-bilancio - ossia il tesoro -, favorevole notoriamente alla classificazione amministrativa.

Comunque, va ricordato che il tema della suddivisione delle spese costituisce un punto centrale della riforma e investe uno degli argomenti classici del diritto del bilancio, quello della sua specializzazione e della connessa specializzazione del voto sul bilancio, come si è visto, terreni, questi, su cui storicamente si è combattuta la battaglia tra corone ed assemblee, governi e parlamenti. E la rilevanza della questione è riscontrabile per esempio nella sottile, ma essenziale differenza tra il testo originario della riforma presentato dal governo e quello approvato poi dal parlamento. Ferma rimanendo la prima aggregazione del bilancio della spesa (quella per funzioni-obiettivo), per le unità previsionali, che costituiscono il livello al quale si ferma l'emendabilità parlamentare e che dunque fissano un determinato equilibrio di poteri tra governo e parlamento in materia di finanza pubblica, il testo ha infatti subito una trasformazione nel passaggio nelle aule parlamentari, come già accennato. Il governo infatti prevedeva solo il riferimento alle unità ai fini dell'approvazione, distinguendo al loro interno ma senza specificare a quali fini tali distinzioni avesse-

ro valore e quindi nel silenzio avallando implicitamente l'ipotesi per cui l'emendabilità non sarebbe potuta andare al di là della singola unità, comunque costruita e quindi anche genericamente aggregata.

Il testo approvato esplicita invece il fatto che una parte delle specificazioni vale ai fini dell'approvazione e una parte a fini conoscitivi. Le distinzioni tra spesa corrente, spesa in conto capitale e all'interno della prima tra spesa di funzionamento e spesa per interventi, nonché il dettaglio relativo agli oneri per ammortamenti e per rimborso del debito sono ora – come è noto – sottoposti ad approvazione parlamentare per il fatto che l'unità-oggetto di voto rappresenta ora una specificazione più dettagliata rispetto alla richiamata ripartizione tra spesa corrente e conto capitale e, all'interno della prima, tra funzionamento e intervento. Il dettaglio è molto più disaggregato, quindi, rispetto al riferimento iniziale alla generica unità previsionale comprendente in teoria quote sia di parte corrente che di parte capitale e all'interno delle prime stanziamenti sia per interventi che per il funzionamento, in relazione ai quali, sulla base della proposta iniziale del governo (diversa dalla legge), il parlamento probabilmente non avrebbe potuto effettuare interventi modificativi. Non è un caso che la legge specifichi che le successive disarticolazioni della spesa corrente per le spese di personale e della spesa in conto capitale per le partite che attengono agli investimenti diretti e indiretti, alle partecipazioni azionarie e ai conferimenti nonché ad operazioni per concessioni di crediti, valgono ai fini conoscitivi, che escludono ovviamente quelli deliberativi. Ne consegue in sintesi che il parlamento può fissare il *quantum* della spesa di funzionamento, ad esempio, ma non al suo interno quanto occorre spendere per il personale, perché è al primo livello che si ferma l'emendabilità. E i lavori preparatori sono estremamente chiari al riguardo: "l'unità previsionale di base... viene suddivisa, proprio ai fini dell'approvazione parlamentare, in unità relative alla spesa corrente e alla spesa in conto capitale... Il risultato dell'operazione deve essere ben chiaro. Il livello dell'approvazione parlamentare si situa al livello dell'unità operativa, ma può scendere ad un gradino inferiore al suo interno, che è dato appunto dalla divisione per titoli (corrente e capitale) e all'interno del primo titolo per quota per interventi e quota di funzionamento. Se si sconta la pratica inemendabilità del rimborso prestiti e degli oneri per ammortamenti, l'emendabilità parlamentare del bilancio risulta così definita in maniera diffusa - all'interno dell'unità previsionale - senza pregiudicare però - che era il pericolo da evitare - l'autonomia gestionale del responsabile dell'unità previsionale, che rimane intatta all'interno della quota di spesa per interventi e della quota destinata al funzionamento, nonché all'interno del comparto della spesa di investimento. A questo livello si ferma dunque l'emendabilità parlamentare, perché fino a questo punto si estende l'autonomia gestionale del dirigente. Il che rappresenta un buon punto di equilibrio tra due esigenze confliggenti, ma entrambe altamente meritevoli di attenzione, ossia da un lato la necessità di non ridurre sostanzialmente il potere di intervento del parlamento in materia di bilancio e dall'altro l'esigenza di fornire maggiore elasticità ed autonomia nella gestione ai vari responsabili della pubblica amministrazione. Questo è il cuore della riforma"<sup>5</sup>. Laddove l'unica differenza tra questa impostazione e quella che risulta dalla legge di bilancio è che in quest'ultima le novità sono articolate per obiettivi all'interno delle divisioni previste dalla legge n. 94 in riferimento alla composizione della spesa, i cui elementi non corrispondono ad unità, ma a somme di varie unità. Esistono pertanto più unità correnti e - a prescindere

dalla unicità di quelle riferite al funzionamento, per cui ogni centro ha un'unica unità di questo tipo - più unità tra quelle per interventi, in relazione ai vari obiettivi o funzioni svolte. Il livello di dettaglio è dunque probabilmente maggiore.

Lo stesso travaglio si è avuto poi per quanto concerne la struttura del capitolo. Comparando infatti i due testi - quello iniziale governativo e quello della legge - si notano differenze non irrilevanti. Il primo, infatti, prevedeva un criterio solo riferito al contenuto economico, in riferimento dunque alla ripartizione per categorie, mentre il secondo ha inserito l'oggetto e il criterio funzionale, nonché - fatto, questo, di grande rilievo - la distinzione a seconda del carattere giuridicamente obbligatorio o discrezionale della spesa medesima, con le implicazioni d'anziché esplicitate. Anche qui la predetta relazione illumina sui motivi di tale modifica. Infatti, si tratta, a proposito di quest'ultima distinzione, "di un punto di particolare rilievo, perché, anche se l'emendabilità parlamentare non perviene più a questo livello, tuttavia questa distinzione permette sicuramente anzitutto una migliore comprensibilità delle poste ad opera del parlamento e della pubblica opinione e, in secondo luogo, una attività emendativa più calibrata sulla reale conoscenza dell'oggetto dell'emendamento stesso, attesi i limiti di un emendamento che si appunti su una quota obbligatoria. Il raccordo tra questi due effetti si ha considerando che l'unità previsionale consta di grappoli di capitoli specificati nelle note illustrative, per cui tanto maggiore è il volume delle conoscenze per i singoli capitoli, tanto migliori saranno sia la comprensibilità della struttura dell'unità previsionale sia la stessa attività emendativa".

Proprio per l'evidente (ancorché implicito) collegamento tra la distinzione fra spesa obbligatoria e facoltativa, da un lato, e i limiti all'emendabilità parlamentare, dall'altro, vale la pena di ricordare che sia la proposta di bilancio iniziale del governo sia poi la legge hanno adottato un criterio di individuazione delle due tipologie (capitoli obbligatori e non) diversa da quella contabile in senso stretto.

La questione è complessa. Manca infatti nell'ordinamento un'esatta definizione della spesa obbligatoria, richiamata solo in relazione alla impinguabilità dei relativi capitoli attingendo all'apposito fondo di riserva, anche se è indubbio che tale categoria debba riferirsi ad una tipologia di spesa corrispondente ad oneri indeclinabili connessi a servizi imprescindibili dello Stato, categoria però che per sua natura presenta un certo grado di elasticità, come quello della sua non perfetta valutabilità quantitativa *ex ante*, il che appunto giustifica la possibilità di attingere al fondo di riserva. D'altro canto, quando manca tale impossibilità di una esatta valutabilità *ex ante*, ma anzi la quantificazione è rigida discendendo essa o da provvedimenti legislativi o da elementi che lasciano scarso margine di incertezza (come accade per i c.d. oneri inderogabili), probabilmente si ha una tipologia di spesa giuridicamente obbligatoria diversa da quella tale in senso stretto, solo per la quale ultima si può attingere al fondo di riserva, a meno che la quota relativa ad oneri inderogabili non ricada, per la parte in cui ciò accada, nella prima tipologia.

Forse proprio per queste incertezze di sostanza il governo, durante la sessione di bilancio per il 1998, dopo aver fornito inizialmente una illustrazione per categorie dei fattori determinanti (fattori legislativi, oneri inderogabili, adeguamento al fabbisogno) la spesa senza fornire però il dettaglio tra le due tipologie di spesa obbligatoria e quindi offrendo solo la ripartizione più ampia, ha successivamente puntualizzato la composizione della spesa sotto questo riguardo distinguendo - per unità previsionale, questa volta, - le due

quote di spesa obbligatoria (quella formalmente tale e quella in senso contabile) relative agli oneri inderogabili e ai fattori legislativi. Sulla base di questa disaggregazione, il parlamento, ferma l'intangibilità in sede di bilancio della quota afferente ai fattori legislativi, ha ristretto la propria emendabilità nei due sensi alla quota non relativa a capitoli formalmente obbligatorie, per quella afferente a capitoli obbligatori, ammettendo solo impinguamenti delle dotazioni, a prescindere dalla distinzione tra oneri inderogabili e adeguamento al fabbisogno. A parte dunque l'ipotesi della componente legata ai fattori legislativi, di fatto vi è stato un *self-restraint* assumendo la denominazione ufficiale del capitolo (come quota della unità) in quanto afferente alla spesa obbligatoria in senso stretto, come limite per l'inattuabilità di risorse per altri fini.

Come allegati è previsto poi il raggruppamento delle categorie, secondo l'analisi economica della spesa, e ne viene introdotto uno nuovo, di cui alla lettera b) del comma 3 dell'articolo, sostitutivo delle sezioni, criterio, questo, riferito all'analisi funzionale: il nuovo raggruppamento riguarda le funzioni-obiettivo di primo e secondo livello in cui viene ripartita la spesa secondo l'analisi funzionale. La duplice classificazione, per categorie e per funzioni-obiettivo, deve poi essere raccordata ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione. Questa esplicitazione va valutata tenendo conto del fatto che fu proprio l'opportunità di un raccordo tra bilancio dello Stato e contabilità nazionale all'origine dell'introduzione delle classificazioni economica e funzionale (legge "Curti" del 1964). È opportuno ricordare che i criteri utilizzati dalla contabilità nazionale sono definiti sulla base di uno standard internazionale adottato (sotto forma di Sistema europeo dei conti, SEC) dall'Unione europea.

Un problema esegetico che il testo pone è che da un lato rimane la classificazione funzionale per capitoli, ripetendo dunque meccanicamente l'antica norma circa la classificazione inziale per sezioni, mentre dall'altro le sezioni non esistono più, soppiantate, come si è visto, dalle funzioni-obiettivo, senza peraltro una coincidenza tra le due entità. Questa torsione è stata peraltro risolta empiricamente facendo coesistere le due classificazioni, sia pure con i problemi esplicitati per la parte relativa alle funzioni obiettivo.

La nuova formulazione dei primi sei commi dell'articolo 6 della legge n. 468 elimina infine l'allegato allo stato di previsione del Ministero dell'ambiente concernente la riclassificazione per leggi e per programmi delle spese relative all'ambiente (precedente comma 4) e la generale riclassificazione, sempre per programmi e leggi di spesa, affidata al Ministro del Tesoro (precedente comma 5). Quest'ultima norma in particolare non aveva mai avuto una pedissequa attuazione, anche perché la farraginosità della legislazione finanziariamente rilevante è tale che obiettivamente è difficile raggruppare per programmi tutti i dati di bilancio. La soppressione della norma relativa al Ministero dell'ambiente non trova invece una spiegazione: può essersi trattato di errore materiale nella predisposizione del testo legislativo.

Nel complesso, la nuova struttura classificatoria del bilancio, pur mantenendo nella sostanza (attraverso l'articolazione interna delle unità di base) linee di lettura riconducibili alle ripartizioni per titoli e categorie, mette in teoria in primo piano la classificazione di tipo funzionale (nonostante l'assorbimento di fatto della rubrica nell'unità previsionale di base), che dovrebbe consentire una valutazione del bilancio fondata sulle finalità perseguite dalla azione amministrativa attraverso organi quali i centri di responsabilità. Cosicché, la linea di lettura prioritaria dovrebbe essere quella delle "missioni" affidate ad ogni

articolazione dell'amministrazione intestataria di responsabilità di gestione. In realtà, però, sul punto - che è centrale - la situazione non è del tutto chiara. Si è già accennato all'ambiguità del ruolo della funzione-obiettivo e ai problemi connessi tanto alla coesistenza tra i due criteri di classificazione quanto alle modalità con cui risulta strutturata la classificazione amministrativa all'interno dei due poli centro-unità. Sotto il primo versante si tratta probabilmente di una coesistenza difficile sul piano sia teorico che pratico. La sensazione è infatti che calibrare sulla funzione-obiettivo le unità previsionali di base implica una profonda ricomposizione delle strutture amministrative e dunque una collocazione in subordinate del criterio amministrativo (laddove naturalmente vale anche l'opposto).

Si è dianzi già messo in luce come la prima esperienza del bilancio 1998 non possa essere definita entusiasmante al riguardo, a conferma del fatto che forse è lo stesso testo legislativo a presentare una ambiguità di fondo. Fino ad adesso sembra abbia avuto decisamente la meglio il criterio amministrativo. Ma, se si ritiene che sulla base della legge così non deve essere, il problema allora è quanto meno duplice: occorrerebbe da un lato moltiplicare le funzioni-obiettivo, dall'altro accorpate le unità - e dunque indirettamente i centri di responsabilità - in relazione a tali funzioni, se lo scopo della riforma del bilancio dev'essere quello di far prevalere un'analisi funzionale o comunque di incrociarla con quella amministrativa. Se così non è, la riforma rischia allora di risolversi solo nella semplificazione degli oggetti del voto parlamentare nel senso dell'accorpamento delle strutture amministrative esistenti, senza risultare anche e soprattutto un meccanismo di profonda razionalizzazione della composizione e dell'assetto della pubblica amministrazione in relazione alle "missioni" che essa svolge. Un risultato, questo, come accennato, che può derivare anche da una coerente attuazione della legge n. 59 del 1997.

### **5. Lo storno in via amministrativa**

Il punto su cui occorre ora soffermarsi è il meccanismo dello storno, che, come dianzi è stato accennato, misura nella sua maggiore o minore estensione il livello di equilibrio nella gestione delle risorse pubbliche tra legislativo ed esecutivo: tema classico, quindi, tale da investire le più alate discussioni sugli aspetti teorici ed istituzionali del diritto del bilancio e comunque le due connesse questioni del grado di specializzazione del bilancio e del grado di specializzazione del voto parlamentare sul bilancio nonché del potere e dei limiti di emendabilità dello stesso. La richiamata norma di cui al comma 4 *quinquies* dell'art. 2 stabilisce che la ripartizione in capitoli dell'unità previsionale è affidata al ministro del tesoro, d'intesa con le amministrazioni interessate. Nel corso della gestione del bilancio approvato il ministro competente può, con decreto adottato su proposta del dirigente responsabile, effettuare variazioni compensative tra capitoli appartenenti alla stessa unità omogenea, ma con una limitazione: le compensazioni non possono interessare le spese obbligatorie (per le quali permane la possibilità di integrazione a carico dell'apposito fondo di riserva), le spese in annualità ed a carattere differito e le spese direttamente quantificate da norme di legge.

Sotto questo primo aspetto, vanno svolte alcune considerazioni. Il senso della norma è chiaro, ossia che, trattandosi di spese regolate con legge, non possono essere effettuate

variazioni amministrative che ne alterino lo stanziamento per andare a modificare gli apportionamenti di altri capitoli. Va al riguardo tenuto presente che ora è l'unità previsionale di base ad essere oggetto di voto parlamentare, mentre il divieto di compensazione in via amministrativa riguarda parti dell'unità previsionale di base, al cui livello il controllo parlamentare non scende.

Altra considerazione è che, comparando il testo iniziale della proposta di legge e la legge stessa, risulta che nel primo il divieto di operare in sede amministrativa a fini di storno riguardava esplicitamente anche la fattispecie dello scambio di risorse tra capitoli di parte corrente e di conto capitale. La disposizione è stata sostituita durante l'esame parlamentare da un'altra formulazione, volutamente più ampia e dunque tale da ampliare il divieto di operare in sede amministrativa variazioni fra le unità di spesa oggetto della deliberazione parlamentare<sup>6</sup>. Sui motivi di tale modifica si può in effetti ribadire che la formulazione iniziale del riferimento all'oggetto del voto parlamentare (di cui all'articolo 6, comma 2, lettera b)) era abbastanza generica, nel senso che veniva solo previsto che tale oggetto fosse appunto l'unità previsionale di base. In assenza di ulteriori specificazioni, si poteva argomentare che il dettaglio all'interno dell'unità non sarebbe potuto essere oggetto di voto autonomo e dunque di emendamento. La formulazione della legge, invece, fa riferimento, sempre ai fini dell'approvazione parlamentare, ad alcune sottodistinzioni all'interno dell'unità, con ciò spostando verso il parlamento l'ambito della decisione e specularmente limitando la manovrabilità a livello amministrativo mediante lo storno. Di qui la modifica in esame sotto questo versante. Naturalmente valgono anche in questo caso le considerazioni già svolte sul maggior dettaglio delle unità rispetto al testo della legge di riforma.

Altra osservazione è che appare abbastanza incongruo che da un lato sia il tesoro, sia pure d'intesa con le amministrazioni interessate, ad effettuare le ripartizioni delle unità previsionali in capitoli e dall'altro lo storno venga effettuato autonomamente dai singoli ministri, sia pure su proposta dei dirigenti, con semplice comunicazione al tesoro così come alle competenti commissioni parlamentari, l'uno e le altre posti quindi - sotto il non certo irrilevante aspetto dell'ammontare delle risorse disponibili sui singoli capitoli ai fini della gestione del bilancio dello Stato - esattamente sullo stesso piano, come se si trattasse di organi terzi rispetto alla singola amministrazione pubblica, il che è sicuramente vero per gli organismi parlamentari, ma sicuramente non sostenibile per il ministro del tesoro. Se dunque vi è un disegno dietro il combinato disposto di queste due statuizioni, è lecito dedurre che esso consisterebbe in questo: il tesoro attribuisce ai capitoli gli stanziamenti iniziali delle unità (ovviamente più aggregati rispetto a quelli dei capitoli), dopo di che esso cessa di qualsivoglia potere in materia e la gestione amministrativa, dal punto di vista dello storno e dunque dell'entità dello stanziamento, passa ai singoli ministri. Se così è, sembra abbastanza evidente che anche da questo punto di vista una lettura in chiave istituzionale della riforma porta sempre alla stessa conclusione, che consiste nel trasferimento di poteri dal tesoro alle altre amministrazioni. Basti pensare al fatto che, sia pure con i descritti limiti fissati dalla legge, il singolo ministro può capovolgere in corso d'anno l'attribuzione di risorse ai capitoli (all'interno dell'unità) inizialmente proposta dal ministro del tesoro.

Di un'altra incongruenza del sistema così delineato si discuterà in sede di illustrazione delle modalità di formazione del bilancio, dato il nesso molto stretto intercorrente tra le



due disposizioni.

È stato poi statuito specularmente che le variazioni compensative tra unità oggetto della deliberazione parlamentare sono riservate alla legge di assestamento o ad ulteriori leggi di variazione. Il che trova spiegazione in quanto sopra illustrato sull'oggetto del voto parlamentare e dunque della legge e si basa sul corretto rapporto tra atto amministrativo e strumento legislativo.

### **6. Le modifiche alle informazioni fornite al parlamento**

Venendo poi all'apparato documentativo, la novità è che è in aggiunta a quanto già fornito in precedenza è previsto, sempre al comma 4-bis dell'art. 2, che, con appositi riassunti a corredo di ciascuno stato di previsione della spesa, le autorizzazioni relative ad ogni unità previsionale di base siano riepilogate secondo l'analisi economica e funzionale, come avveniva prima per i capitoli. Il successivo comma 4-quater prevede poi l'introduzione di un allegato tecnico che, integrando le note preliminari ai singoli stati di previsione, con contenuto peraltro ampliato, come si vedrà successivamente, indica i contenuti, a livello di capitoli, di ogni unità previsionale e il carattere giuridicamente obbligatorio o discrezionale della spesa, con il rinvio alle relative disposizioni legislative, nonché i tempi di esecuzione dei programmi e dei progetti finanziati nell'ambito dello stato di previsione. Si tratta di una norma che sembrerebbe secondaria ad una prima lettura, ma che invece assume una rilevanza essenziale. Tenendo conto del nuovo comma 4-quinquies, il quale stabilisce che, in allegato ad ogni stato di previsione, le unità di base sono ripartite, ai fini della gestione e della rendicontazione, in capitoli, secondo l'oggetto per l'entrata e secondo il "contenuto economico e funzionale" per la spesa, ossia per categorie e per sezioni, è appunto disponibile in tal modo, fermo rimanendo il nomenclatore degli atti un raccordo tra ogni singolo capitolo e le disposizioni normative ad essi sottostanti. La comprensione di questo raccordo è fondamentale in ordine alla valutazione delle poste di bilancio. Poiché d'altra parte tale raccordo viene effettuato a livello di capitolo, dalla riaggregazione dei capitoli in unità previsionali, di cui deve essere fornito il dettaglio, si ha così la possibilità di ricostruire per ogni unità operativa la mappa normativa - legislativa e regolamentare - che ne funge da base. Se si tiene conto poi della distinzione della quota obbligatoria e di quella discrezionale all'interno di ogni capitolo e dunque - con gli stessi passaggi - di ogni unità operativa, ne deriva che il livello di informazione complessivo ne risulta essenzialmente accresciuto, con positive ripercussioni anche sull'attività parlamentare in ordine all'approvazione legislativa.

Un'altra novità è che nelle note preliminari sono indicati, oltre a quanto già previsto in precedenza (ossia, i criteri per la formulazione delle previsioni, con particolare riguardo alla spesa corrente di carattere non obbligatorio e non predeterminata per legge - riferimento ora divenuto alla spesa discrezionale - che presenti tassi di variazione significativamente diversi da quello indicato per le spese correnti nel Documento di programmazione economico-finanziaria deliberato dal parlamento, laddove la significatività degli scostamenti risulta indicata dallo stesso Documento di programmazione), anche gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interven-

ti, con l'indicazione delle eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e degli indicatori di efficacia che si intendono utilizzare per valutare i risultati. Il che costituisce indubbiamente uno sforzo di non poco rilievo operativo per l'amministrazione e di chiarezza per la pubblica opinione in ordine alla destinazione finale in termini di servizi pubblici offerti dallo Stato ai cittadini utilizzando le poste di bilancio e quindi le risorse fornite dalla collettività.

Va inoltre messa in luce un'altra differenza rispetto all'ordinamento precedente, quella in materia di descrizione dei criteri in base ai quali sono state costruite le previsioni di entrata. Essenzialmente il duplice elemento aggiuntivo consiste nella indicazione da un lato, per ciascun titolo, della quota con carattere non ricorrente e dall'altro delle esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio. Per il primo aspetto, l'effetto dell'indicazione può essere quello di meglio far comprendere la quota di entrate che va rinnovata sul piano legislativo-sostanziale se si intende mantenere il saldo complessivo e dunque la differenza tra la legislazione invariata e quella vigente come criterio di costruzione delle previsioni di entrata.

I nuovi commi 5, 6 e 6-bis dell'articolo 2 della legge 468 adeguano la relazione sulla destinazione delle spese al mezzogiorno alle modifiche già intervenute in materia (tra l'altro, la relazione, che si riferisce alle aree svantaggiate viene presentata dal ministro del bilancio, ora anche del tesoro, in luogo del ministro per gli interventi straordinari nel mezzogiorno, soppresso sin dal 1992 con la legge n. 488).

Vale la pena di segnalare brevemente le differenze essenziali rispetto alla situazione precedente, che prevedeva al comma 5 un documento allegato al disegno di legge di approvazione del bilancio con la ripartizione delle spese tra mezzogiorno e resto del Paese e al comma 6 un apposito allegato per ciascuno stato di previsione, per capitoli, sulla destinazione della spesa per i territori del mezzogiorno con riferimento alle spese correnti per il personale e per trasferimenti, nonché per la spesa in conto capitale, con esclusione delle anticipazioni per finalità non produttive.

Sulla base del nuovo comma 5, a parte l'organo che presenta la relazione in parola, cambia il criterio della suddivisione delle spese ivi prevista. Prima andava messa in luce la ripartizione tra mezzogiorno e resto del Paese, ora invece, con motivata indicazione programmatica, la destinazione delle spese per investimenti alle aree depresse, a quelle destinate di misure di sostegno e di reindustrializzazione in attuazione del piano di risanamento della siderurgia, a quelle che presentano rilevante squilibrio locale tra domanda e offerta di lavoro e alle aree montane. In più, la suddivisione deve essere riferita anche alle regioni.

La modifica rispetto alla situazione precedente è rilevante, anche se si tratta solo di una elazione, e rispecchia il cambiamento del clima culturale e normativo quale è intercorsa dall'epoca del varo della precedente norma, quando l'enfasi era posta essenzialmente sui trasferimenti di risorse dallo Stato al mezzogiorno, alla situazione odierna, nella quale il maggior peso ricade essenzialmente sulle aree depresse, il cui concetto è notevolmente differente da quello di aree ubicate nel mezzogiorno. Vi sono notoriamente ricomprese le aree di cui ai tre obiettivi comunitari 1, 2 e 5b, che riguardano essenzialmente le regioni che presentano un pil pro-capite inferiore al 75% di quello della media comunitaria, le zone di declino industriale diverse dalle precedenti e che presentano un tasso medio di disoccupazione superiore alla media comunitaria registrata negli ultimi tre anni, un tasso

di occupazione nel settore industriale, rispetto all'occupazione complessiva, uguale o superiore alla media comunitaria per ciascun anno di riferimento a decorrere dal 1975, nonché un regresso del livello occupazionale nel settore industriale rispetto al 1975, e infine le zone rurali. La nozione di aree depresse riguarda altresì quelle aree che tali possono essere sulla base di analoghe caratteristiche rispetto a quelle elencate e quelle aree che possono beneficiare di aiuti statali senza alterare le condizioni di libero scambio e concorrenza previste dal Trattato di Roma.

Da ricordare altresì l'enfasi sulla destinazione dei trasferimenti per regioni, anche qui a testimonianza di un cambiamento psicologico epocale, in una fase in cui il Paese sta tentando di modificare la struttura dello Stato in senso federale, come testimoniano i lavori in corso per la modifica della Costituzione.

Di pari passo con queste modifiche è stato coerentemente variato anche il comma 6 dell'art. 2, in base al quale in apposito allegato a ciascuno stato di previsione della spesa sono esposte, per unità previsionali di base, le risorse destinate alle aree depresse ed altre similari, relativamente e alle spese correnti per il personale in attività di servizio e per trasferimenti, nonché per tutte le spese in conto capitale, con esclusione delle erogazioni per finalità non produttive. Il riferimento è ora alle unità previsionali, anziché ai capitoli, e amplia le esclusioni per le spese in conto capitale, nel senso che sono escluse dall'allegato illustrativo le erogazioni, anziché solo le anticipazioni.

Sempre poi a testimonianza della *Stimmung* di tipo federalistico che agita in questa fase il panorama politico del Paese è stato introdotto un nuovo comma, il 6-bis, che risolve l'antico problema conoscitivo della ripartizione per regione di tutta la spesa statale, con la suddivisione tra spese correnti e spese in conto capitale.

## 7. La formazione del bilancio

L'articolo 4-bis affronta una problematica non trattata nella legge n. 468, ossia il processo di formazione del progetto di bilancio in seno all'esecutivo. Non è possibile ricostruire il motivo dell'esigenza di una simile normativa, dal momento che la stessa relazione governativa al disegno di legge iniziale non ne fa menzione. È possibile solo supporre una necessità di meglio chiarire le competenze dei vari attori in scena, ed essenzialmente del ministero del tesoro da un lato e dei vari ministeri di spesa dall'altro. Si tratta però di una supposizione parziale sia in quanto la norma, almeno nel testo iniziale, rimaneggiato peraltro rispetto all'edizione definitiva, non sembra discostarsi molto dalla realtà, che in qualche modo è qui necessitata, sia in quanto il dettaglio era tale, sempre nella formulazione iniziale, da risultare disciplinati anche i processi interni allo stesso ministero del tesoro, essenzialmente per quanto riguarda il rapporto intercorrente tra Ragioneria generale e ministro.

Si ricorda preliminarmente che la materia non ha una trattazione sistematica. Rispetto alla scarsa normativa in essere, in riferimento alla quale la nuova norma non si preoccupa di stabilire collegamenti formali, e soprattutto rispetto alla prassi, non sembra che l'innovazione legislativa in esame apporti qualcosa di essenziale. Infatti, in sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione i ministri indicano, anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione delle singole unità previsionali gli obiettivi e i

programmi di ciascun dicastero. Successivamente il ministro del tesoro valuta gli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali, nonché quelli dei programmi e dei progetti presentati dall'amministrazione interessata, con riferimento alle singole unità previsionali. Nella stessa sede, egli esamina altresì lo stato di attuazione dei programmi in corso, ai fini della proposta di conservazione in bilancio come residui delle somme stanziare per spese in conto capitale e non impegnate. Infine, il ministro del tesoro predispone il progetto di bilancio di previsione.

Molte sono le osservazioni che questa norma sollecita. Anzitutto, se la si compara, nella versione definitiva, rispetto a quella iniziale proposta dal governo, la differenza essenziale è che in quest'ultima sarebbe stata la Ragioneria per legge a condurre i colloqui con le varie amministrazioni per valutare le necessità, mentre ora è il ministro a valutare le richieste che pervengono dai vari ministri. La differenza può essere grande o piccola, a seconda dell'applicazione che si può dare alla norma. Il problema è posto anche dal fatto che, come dianzi precisato, manca un raccordo con le norme in essere, ancorché estremamente generiche. Rimane comunque che, come chiarisce la citata relazione all'Assemblea da parte della Commissione bilancio del Senato, che ha modificato la versione iniziale, la portata della modifica consiste nell'ampliamento della responsabilità e soprattutto dell'autonomia del ministro, ovviamente rispetto alla Ragioneria, se la modifica ha un senso, non essendovi dubbio sull'autonomia rispetto agli altri ministri. Sia la proposta iniziale sia la modifica apportata dal parlamento presentano una chiave di lettura istituzionale che non vanno dunque sottaciute, ossia che la legge approvata - rispetto alla proposta iniziale - elimina un ruolo formale della Ragioneria e riconduce all'autorità politica del ministro l'attività di formazione del bilancio, il che probabilmente rappresenta una soluzione migliore della formulazione iniziale del testo. Dev'essere il ministro infatti a dover valutare i fabbisogni finanziari delle amministrazioni pubbliche e a dover interessare l'intricatissima tela di incontri tra i vari responsabili dei dicasteri, perché la scelta finale è discrezionale e pertanto responsabile ne deve essere l'esponente politico. Oltretutto, i fabbisogni dei dicasteri vengono presentati dai ministri, non dagli organi amministrativi.

Altro scopo della innovazione legislativa è quello di eliminare i passaggi troppo dettagliati previsti nella prima formulazione, che è bene che rimangano ad un maggior livello di snellezza: il testo iniziale prevedeva, per esempio, fra l'altro, l'obbligo di tenere incontri con ciascuna amministrazione, il che, tradotto a livello di norme prescrittive, avrebbe rischiato di appesantire l'iter attraverso la formalizzazione di passaggi che invece debbono corrispondere ad esigenze di informalità, non ad obblighi legislativi. L'intento della norma così come approvata è comunque ricondurre alla responsabilità ed autonomia del ministro questa delicatissima fase della formazione del bilancio, autonomia da intendersi rispetto agli altri ministri, non essendovi dubbio su quella rispetto alle strutture serventi all'interno del tesoro stesso. Da notare poi che anche in questa fase emerge comunque la responsabilità e il ruolo dei singoli dirigenti delle varie amministrazioni. Infatti, le varie proposte che vengono formulate dai ministri a quello del tesoro sulla necessità di stanziamenti devono essere formulate almeno dopo aver ascoltato i preposti alle varie unità operative, ferma rimanendo l'autonomia e il potere del ministro di discostarsi dalle valutazioni dei dirigenti.

In generale, si tratta di una formalizzazione-razionalizzazione delle prassi attualmente

seguite, basate sullo schema di base per cui il progetto di bilancio viene predisposto dal ministro del tesoro, sulla base degli elementi emersi anche in sede tecnico-amministrativa, per essere sottoposto alla deliberazione da parte del Consiglio dei ministri.

Va poi accennato al problema di congruenza già anticipato al precedente paragrafo 5, in tema di storno amministrativo, e che si aggiunge agli analoghi problemi di scarso coordinamento sistematico già in quella sede evidenziati per altri versi. Si tratta qui del fatto che appare in qualche modo contraddittorio che da un lato la predisposizione del bilancio veda esaltata una posizione di forte autonomia del ministro del tesoro, mentre dall'altro gli storni in via amministrativa in corso d'anno incontrino l'unico limite in alcuni divieti legislativi legati alla natura della spesa, cosicché in generale è il singolo ministro che fissa l'ammontare in corso d'esercizio delle risorse del singolo capitolo, attraverso lo strumento dello storno, potendo in tal modo anche pervenire al completo ribaltamento delle previsioni iniziali del ministro del tesoro (e quindi di quelle fissate dalla legge in relazione a ciascuna unità).

### *7.1 In particolare, il problema dei residui*

Una nota particolare merita la citata norma in base alla quale il ministro del tesoro, nell'ambito delle procedure volte alla predisposizione del bilancio di previsione, esamina lo stato di attuazione dei programmi in corso, ai fini della proposta di conservazione in bilancio come residui delle somme stanziare per spese in conto capitale e non impegnate. L'art. 2, relativo ai criteri e parametri di formazione delle previsioni, del decreto legislativo n. 279 ha peraltro più esplicitamente statuito che le somme stanziare per spese in conto capitale e non impegnate alla fine dell'esercizio sono conservate in bilancio come residui previa verifica dello stato di attuazione dei programmi in corso e soltanto ove sussista l'effettiva necessità di conservazione delle somme per motivate esigenze connesse all'attenzione degli investimenti ai quali gli stanziamenti sono preordinati.

Tali due norme peraltro non fanno che ribadire con maggior forza un potere sostanzialmente già in essere, dal momento che l'art. 36 del R. D. n. 2440 del 18 novembre 1923, come modificato dalle numerose leggi che sono intervenute al riguardo e anche dallo stesso comma 2 dell'articolo in esame della legge n. 94 (sia pure per altri versi che saranno di qui a poco esaminati), stabilisce tra l'altro che le somme stanziare per spese in conto capitale non impegnate alla chiusura dell'esercizio possono essere (non sono, dunque) mantenute in bilancio, quali residui, secondo i termini indicati. Ciò in connessione peraltro con quanto già statuito dall'art. 275 del precedente R.D. del 23 maggio 1924, n. 827, per il quale, ai fini della conservazione nel conto residui, occorre una dichiarazione circa la necessità di conservare le differenze in bilancio.

Ora, considerando unitariamente tutte queste norme si evince con chiarezza un blocco normativo coerente, che ruota intorno al concetto della eccezionalità della conservazione in bilancio di somme non impegnate. Non mancano però sfumature e problematiche interne, i cui tratti vale la pena di mettere sinteticamente a fuoco, cosicché possa risultare comprensibile il senso delle innovazioni introdotte dalla legge n. 94 rispetto alla normativa del 1923.

A tal riguardo occorre partire da un antefatto, ossia dalla circostanza per cui la pratica at-

tuazione della normativa da ultimo richiamata ha registrato, nella larga maggioranza dei casi, un capovolgimento delle intenzioni sottostanti alle norme stesse, nel senso che il mantenimento in bilancio, nei termini consentiti, di somme di conto capitale non impegnate è stato di fatto quasi automatico. Ed è proprio su questo che sono intervenute le riportate novità di cui alla legge n. 94, che sembrano risultare di due tipi<sup>7</sup>.

Da un lato, si è modificata - forse con una sovrapposizione - la sede di formazione dei residui di stanziamento dal rendiconto dell'esercizio in cui le somme non sono state impegnate al momento della formazione del bilancio di previsione del secondo anno successivo a quello in cui l'impegno non è stato effettuato. In altre parole, con un esempio, la determinazione dei residui al 31 dicembre dell'anno  $x$  avveniva, con le norme del 1923, con il rendiconto per il medesimo anno, mentre con la novella del 1997 in sede di predisposizione del bilancio di previsione per l'anno  $x+2$  e quindi nel corso dell'anno  $x+1$  secondo i tempi all'uopo stabiliti nell'ovvio presupposto che essa non può essere effettuata in tale anno per il semplice motivo che il decreto di accertamento dei residui viene adottato ad esercizio nuovo già iniziato e quindi in tempo non utile alla discussione del relativo bilancio di previsione.

D'altro lato, si è esplicitato un più preciso riferimento, nel provvedimento di definizione dei residui, a fattori di natura discrezionale e valutativa, ripristinandosi così in qualche modo il significato originario ed effettivo delle norme in materia circa il carattere eccezionale della conservazione di somme stanziare e non impegnate. La formulazione del decreto n. 279 è molto indicativa al riguardo, limitando l'ipotesi della conservazione delle somme al solo caso della sussistenza dell'effettiva necessità di tali somme per motivate esigenze connesse all'attuazione degli investimenti.

Fuor di dubbio appare dunque l'accentuazione della eccezionalità dell'operazione di conservazione di somme in conto capitale e per converso della discrezionalità della decisione al riguardo. Frutto di questa ultima linea di tendenza è stata la innovazione amministrativa di cui alla direttiva del presidente del consiglio dei ministri del 16 gennaio 1998, atto che, non rivestendo, al di là delle percentuali, una valenza di tipo congiunturale data la sua valenza permanente sul piano delle procedure, merita una sintetica illustrazione in quanto concettualmente connesso - come si è visto - alla normativa e allo spirito di cui alla legge n. 94.

Con la direttiva si è stabilito che le singole amministrazioni possano in via automatica conservare come residui di stanziamento per il 1998 solo il 40% delle somme complessivamente non impegnate nel corso del 1997 da ogni singolo ministero. Per la parte rimanente delle somme non impegnate viene avviata una procedura esplicita di valutazione tra tesoro e singole amministrazioni circa l'opportunità di conservare, su singoli programmi di spesa, somme non impegnate nel 1997 che comportino un debordo rispetto al vincolo complessivo del 40 per cento. Il ministro del tesoro, alla data del 15 febbraio di ogni anno, sottopone al Consiglio dei ministri un prospetto contenente lo schema di conservazione dei residui relativo all'esercizio in corso. Tale schema deve comunque realizzare l'obiettivo di mantenere i residui entro la percentuale che viene successivamente fissata dal presidente del consiglio, su proposta del ministro del tesoro, calcolata sulle somme astrattamente conservabili per l'intero bilancio dello Stato.

Il complesso normativo che ne risulta - comprendente dunque tanto le norme del 1923,

quanto quelle del 1997 nonché la direttiva del 1998 e tendente ad accentuare la discrezionalità amministrativa in ordine alla decisione di conservare (e al suo interno con scelta di importi e programmi) somme non impegnate - sembra però non sottrarsi a qualche perplessità per i suoi aspetti di natura strettamente costituzionale. Infatti, se la relativa portata è tale per cui il governo può decidere con la più ampia discrezionalità di cancellare o di ridurre delle somme non impegnate e non pagate e quindi sostanzialmente di abrogare o modificare una legge - in teoria anche in quanto non ne condivida la finalità o per altre esigenze, come quella, per esempio, legata al raggiungimento di obiettivi di finanza pubblica, esigenze comunque estranee alle finalità della legge stessa o slegate da eventuali problemi applicativi in materia -, ciò significa in sintesi che il governo può in tal modo decidere di non dare attuazione ad un comando che ad esso viene direttamente dalla legge. Che il governo possa dunque decidere non solo il *quomodo* e il *quando* (sia pure in certi limiti), ma anche l'*an* stesso dell'attuazione di una legge - l'ipotesi è quella di una spesa non impegnata e non riportata tra i residui -, difficilmente riesce a fugare il sospetto di una fattispecie che collimi con il rapporto tra i poteri legislativo ed esecutivo quale risulta configurato dal nostro assetto costituzionale e che discende dall'evoluzione determinatasi al riguardo in questo secolo nei regimi a democrazia parlamentare, grazie alla quale il parlamento è titolare del potere legislativo e il governo è titolare di quello esecutivo, che non casualmente si chiama in tal modo in quanto esso consiste nel dare esecuzione alle leggi. Tutto ciò senza tener conto di eventuali profili di responsabilità in sede amministrativa e penale e a parte ovviamente la responsabilità politica nel rapporto governo-parlamento.

Sullo specifico poi della direttiva, non si può sfuggire ad altre considerazioni. Anzitutto, va notata la scarsa eleganza di una previsione in via amministrativa di una procedura di grande rilevanza finanziaria proprio mentre il legislatore con la legge n. 94 ha sentito invece l'esigenza, tra l'altro su iniziativa del governo, di normare al livello della legge e non del semplice atto amministrativo le complesse procedure di bilancio. Va poi rimarcata la scarsa congruenza logica, consistente nella predisposizione nel cennato decreto da parte del ministro del tesoro in maniera tale da tener conto di una percentuale di conservazione di somme in bilancio che però viene fissata dal presidente del consiglio successivamente.

Se nel complesso è chiara la volontà normativa di prevedere una accentuata discrezionalità per l'esecutivo in ordine alla conservazione di somme in bilancio, sia pure con i problemi accennati, ambigua appare invece - secondo la richiamata interpretazione della sovrapposizione tra le due normative - la sede in cui porre in essere la decisione della conservazione delle somme, nel senso che si può trattare del rendiconto, sulla base delle norme del 1923, o della formulazione del bilancio, sulla base delle norme del 1997, laddove peraltro appare non del tutto agevole un'armonizzazione dal punto di vista operativo, in quanto il decreto di accertamento dei residui non può che essere varato ad esercizio di riferimento già chiuso e quindi a bilancio di previsione già approvato.

In una tale situazione il governo ha sciolto il nodo con una soluzione che non sembra pienamente rispettosa delle prerogative del parlamento. Come si sa, infatti, quando con la legge di bilancio e dunque con la deliberazione parlamentare viene fissato il livello dell'autorizzazione di cassa, indirettamente viene ad essere oggetto di stima anche il presupposto della congruità di una tale valutazione, ossia il livello della massa spendibile, che si compone anche della massa dei residui presunti. Non è un caso che le tabelle relative ai

singoli stati di previsione del bilancio preventivo siano corredate della stima con tutti i noti problemi di valutazione che essa presenta - relativa ai residui presunti. Ora, variare tale stima *ex post* al momento della fissazione con legge delle autorizzazioni di cassa, senza un raccordo tra le due valutazioni, difficilmente può sottrarsi all'impressione per cui il risultato è una progressiva evanescenza della deliberazione parlamentare e dunque dello stesso dettato legislativo. Il che può costituire un problema di natura istituzionale che non appare irrilevante, almeno a costituzione vigente.

Merita poi una citazione l'iniziativa adottata in tema di spesa corrente con la circolare del 22 gennaio 1998, anch'essa presumibilmente a valenza non solo congiunturale, con cui il ministro del tesoro invita i responsabili dei dicasteri ad attenersi rigorosamente alle norme di legge per l'impegno di somme sugli stanziamenti di bilancio, le quali richiedano il riferimento alle sole obbligazioni giuridicamente perfezionate, ed individua nel 31 gennaio il termine per la definizione delle procedure connesse con l'assunzione di impegni formali per l'esercizio decorso. Ora, se tali procedure sostanziano l'atto d'impegno e non costituiscono meri adempimenti pratici relativi ad un impegno comunque assunto prima della scadenza dell'esercizio, va sottolineato come la normativa contabile non collochi all'inizio dell'esercizio successivo la possibilità di definire le procedure connesse con l'assunzione di impegni formali per l'esercizio decorso. Se dunque non si tratta della fissazione di un termine massimo per espletare adempimenti di tipo burocratico, ma di permettere invece l'assunzione dell'atto d'impegno dopo la scadenza dell'esercizio di riferimento, la sensazione è che in tal modo non solo si sarebbe ripristinato l'istituto tacitamente abrogato dell'esercizio suppletivo, ma lo si sarebbe anche potenziato, dal momento che, grazie a tale meccanismo, era possibile solo effettuare operazioni di cassa (riscossioni e pagamenti) a valere sull'esercizio precedente, non certo operazioni di competenza, come ora sembra invece possibile. Tutto ciò poi senza considerare che lo strumento utilizzato è quello dell'atto amministrativo, non della legge.

Tornando ora all'esegesi della normativa, il comma 2 del nuovo articolo 4-bis della legge n. 168 modifica tra l'altro la predetta norma che regola l'istituto dei residui di stanziamento sotto un altro aspetto. La legge previgente prevedeva che le spese del conto capitale non impegnate entro l'esercizio potessero essere mantenute in bilancio (nel conto dei residui) nell'esercizio successivo. Il periodo di conservazione era aumentato di un anno, se lo stanziamento fosse derivato da provvedimenti legislativi entrati in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'anno. La modifica intervenuta porta a tre anni (che divengono quattro se lo stanziamento deriva dalla legge approvata nell'ultimo quadrimestre) il periodo di mantenimento in bilancio.

In effetti, la triplicazione dei tempi di mantenimento in bilancio dei residui di parte capitale rappresenta una misura di notevole portata. Essa va inquadrata nella presa d'atto - rispetto all'epoca in cui si decise l'accorciamento dei tempi di mantenimento di tali residui - onde evitarne l'accumulazione nel tempo - delle forti difficoltà che l'amministrazione pubblica continua ad incontrare nel tradurre gli stanziamenti di bilancio in pagamenti di cassa, difficoltà che in molti casi si riferiscono anche al comparto corrente delle spese, come dimostrano le molte leggi che dispongono il mantenimento in bilancio di somme di parte corrente, vuoi in conto competenza vuoi in conto residui ma che si accentuano in maniera esponenziale quando si tratta di spesa di investimento, le cui procedure hanno ritmi ancora estremamente lenti.



Dal punto di vista operativo la sensazione è comunque che, nella attuale fase di gestione del bilancio, l'astratto allungamento della possibilità di mantenere residui di stanziamento - e quindi il potenziamento, a parità di condizioni, della facoltà di assumere impegni e dunque della pressione sugli equilibri di bilancio - sia destinata ad essere più che contro-bilanciata, dal punto di vista degli effetti finanziari, dalla accresciuta volontà da parte del governo di accentuare il carattere discrezionale della gestione del bilancio e, come si è visto, segnatamente di quella dei residui, oltre a quella della cassa, come dimostra l'istituzione, con la stessa legge n. 94 del fondo-cassa, volto a permettere l'impinguabilità delle dotazioni relative ai pagamenti e che viene gestito in via amministrativa con semplice comunicazione al parlamento.

### **8. Le conseguenze sull'emendabilità parlamentare**

È difficile prevedere sin da ora quale evoluzione vi sarà nel tempo sotto il profilo di una delle implicazioni della riforma che ha costituito uno degli argomenti più dibattuti negli ultimi anni in materia, ossia la presunta, eccessiva attività modificatrice del parlamento da parte del parlamento del documento di bilancio presentato dal governo. Si tratta di un tema in ordine al quale le polemiche sono state del tutto pretestuose<sup>8</sup>. Il problema però è fortemente delicato, per i nessi più generali che sono stati dianzi illustrati.

L'esperienza sembra suggerire che, se uno degli scopi della riduzione delle voci del bilancio è stato quello di ridurre il numero degli emendamenti parlamentari, non è difficile ipotizzare che l'obiettivo non verrà centrato, proprio perché il minor dettaglio delle voci può far perdere di vista quei capitoli che per materia o per importo nel precedente sistema erano di fatto inemendabili (e questo era il caso di gran lunga più frequente) e può ingenerare l'idea invece, nonostante il dettagliato apparato documentativo che - come si è visto - dovrebbe corredare le varie unità operative, circa l'esistenza di risorse in eccesso rispetto alle presumibili esigenze, la cui riduzione potrebbe pertanto costituire fonte di copertura e di compensazione per destinazioni di segno diverso. Ciò proprio per il carattere maggiormente aggregato delle poste. Quel che si può rilevare comunque - sulla base dell'esperienza istituzionale di questo Paese a partire almeno dalla nuova legge di contabilità pubblica del 1988 - è che si tratti di un problema che marginale era prima della riforma e tale rimane anche dopo l'attuazione di quest'ultima. È opportuno ricordare, però, soprattutto in riferimento ad eventuali modifiche incisive della costituzione in questa specifica materia volte presumibilmente a comprimere i poteri del parlamento, quanto sottolineò in epoca non sospetta uno dei più grandi giuristi tedeschi dell'Ottocento, G. Jellinek, in ordine al rapporto governo-parlamento in materia di bilancio dello Stato: "Il voto *en bloc* significa non riconoscere la volontà popolare sovrana, che regola a propria discrezione la legge sul bilancio generale dello Stato, non concedere liberamente ciò che si potrebbe anche rifiutare, ma significa piuttosto la impossibilità di ogni controllo finanziario praticamente efficace del governo, che nella discrezione più assoluta fissa, falsifica e infine ignora il bilancio, essendo il controllo del rendiconto tanto immaginario quanto il controllo del bilancio"<sup>9</sup>.

La prima applicazione della riforma in relazione alla legge di bilancio 1998 sembra non aver, comunque, comportato la riduzione del numero degli emendamenti presentati.

### *9. Considerazioni condusive*

La legge n. 94 presenta dunque elementi fortemente innovativi sul piano strutturale ed istituzionale, anche sotto lo specifico punto di vista della storia degli istituti di diritto pubblico di questo paese. Lo sdoppiamento di un bilancio per la decisione e di un bilancio per la gestione, al di là dei contenuti tecnici, non può non essere visto come una figura nuova nella tradizione giuspubblicistica italiana, quasi sempre attenta ad equilibri istituzionali in cui il ruolo del parlamento non risultasse eccessivamente sacrificato. La contropartita di una tale evoluzione dovrebbe consistere nei guadagni sul piano della trasparenza e della significatività. Ma proprio sotto quest'ultimo versante si è notato come la compresenza di due criteri profondamente differenziati - quello funzionale articolato intorno alle funzioni-obiettivo e quello amministrativo ruotante intorno al blocco costituito dal centro di responsabilità e dall'unità previsionale di base - non appaia, anche all'indomani della prima esperienza applicativa della riforma, tale da fugare dubbi sulla possibilità di pervenire ad un assetto che in qualche modo, nel rispetto di entrambi i criteri, permetta la conseguibilità dell'ipotizzato guadagno in termini di significatività del documento-bilancio.

La sensazione è che la legge n. 94 da sola possa non fungere da strumento di riorganizzazione della pubblica amministrazione. Probabilmente non era neanche questo l'intento (o la possibilità stessa) della legge. Da questo punto di vista dovrebbero esplicare effetti robusti altri strumenti in corso di attuazione, come la stessa legge n. 59 citata. Si pongono dunque problemi di sinergie e di coordinamento. Il quadro storico-istituzionale però rimane chiaro. Tra le tante chiavi di lettura possibili, forse la prevalente nei fatti appare - almeno per il momento - quella secondo cui la legge n. 94 costituisce non solo uno strumento di semplificazione e di decentramento, ma soprattutto una tappa nell'ambito del progressivo trasferimento di prerogative sostanziali dal parlamento al governo, come tratto di una evoluzione più ampia connessa a mutamenti profondi in atto nell'assetto istituzionale di questo paese, il cui logico coronamento e suggello di legittimità, però, dovrebbe essere rappresentato da un nuovo quadro di regole costituzionali.

### Note

<sup>1</sup> G. U. del 22 agosto 1997.

<sup>2</sup> Cfr. Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni parlamentari, 22 luglio 1997, p. 40.

<sup>3</sup> Cfr. Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni parlamentari, 29 luglio 1997, p. 217.

<sup>4</sup> Cfr. la dichiarazione dell'on. A. Marzano, Presidente della "Commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale ai sensi della legge 3 aprile 1997, n. 94", in Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni parlamentari, 28 luglio 1997, p. 27.

<sup>5</sup> Cfr. relazione all'Assemblea da parte della Commissione bilancio in A. S. 1217-A, p. 10.

<sup>6</sup> Come si desume dagli atti parlamentari. Cfr. Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni parlamentari, 30 ottobre 1996, p. 29, ove si riporta che la motivazione della sostituzione starebbe, per il relatore che la propose, nel fatto di ridurre "l'ambito delle compensazioni amministrative tenendo conto della nuova struttura dell'unità operativa ai fini dell'approvazione parlamentare".

<sup>7</sup> Cfr. le dichiarazioni del sottosegretario per il tesoro al riguardo in Senato della Repubblica, Giunte e Commissioni parlamentari, 29 gennaio 1998, p. 31-32.

<sup>8</sup> Cfr. al riguardo C. Forte, *Decisione politica e vincolo contabile*, Politeia/Studi, Torino 1995, pp. 95-7.

<sup>9</sup> in R. Gneist-G. Jellinek, *Legge e bilancio-Legge e decreto*, a cura di C. Forte, Milano 1997, p. 140.

### Bibliografia

Camera dei Deputati, Servizio Studi, Ufficio ricerche e documentazione in materia economico-finanziaria, *La riforma del bilancio dello Stato: A.C. 2732*, 1996;

Camera dei Deputati, Servizio Studi, Ufficio ricerche e documentazione in materia economico-finanziaria, *La riforma del bilancio dello Stato: A.C. 2732-1336-A*, 1997.

Senato della Repubblica, Servizio del bilancio, *La riforma del bilancio dello Stato e la revisione della classificazione dell'entrata e della spesa nel disegno di Legge proposto dal Governo: A.S. n. 1217*, 1996;

Senato della Repubblica, Servizio Studi, Ufficio ricerche nel settore economico e finanziario, *Disegno di Legge n. 1217-B: Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio...: schede di lettura*, 1997.

# Dal ferro estraiamo aria pulita.



*Con il treno. Perché il trasporto su ferro non inquina,  
diminuisce gli spostamenti con i mezzi privati, aiuta la  
mobilità del sistema urbano ed extraurbano.  
Per questo le Ferrovie dello Stato investono sulle rotaie.  
Perché solo dal ferro possiamo avere aria pulita.*

  
**FERROVIE**  
DELLO STATO

**Prima di tutto, Voi.**

**SIEMENS  
NIXDORF**

The Intel Inside Logo and Pentium are registered trademarks and MMX is a trademark of Intel Corporation

gran

bel

colpo!

Un notebook che viva a lungo e che si adatti nel tempo alla crescita delle tue esigenze è davvero un gran bel colpo!

Ma dove trovare un vero principe dei notebook, facile da usare e con queste caratteristiche?

SCENIC Mobile è il tuo principe. Sarà giovane per sempre perchè lo potrai trasformare e ringiovanire a tuo piacere. Potrai aggiungere un nuovo processore, un hard disk più grande o più RAM. Potrai scegliere tra i nuovissimi SCENIC Mobile 320, 510 e 710: leggeri ed ergonomici con le casse e il microfono integrati sono veramente multimediali. Puoi desiderare di più? Allora non rinunciare alla qualità, alle prestazioni, all'espandibilità, all'assistenza, al supporto e alla sicurezza che Siemens Nixdorf può garantirti. Telefona subito al numero verde e corri dal Qualified Partner più vicino a te!



Siemens Nixdorf Informatica S.p.A.  
via Roma, 108 - 20060 Cassina de' Pecchi - Milano  
Divisione Prodotti  
[www.sni.it](http://www.sni.it)

Telefona al numero verde per saperne di più

Siemens Nixdorf Informatica S.p.A.  
Società fra Siemens Nixdorf Informationssysteme AG  
e Telecom Italia S.p.A.

Numero Verde  
**167 - 466.82**

**Personal Comput**  
**Siemens Nixdorf: User Centered Comput**

**In un mondo di gomma  
diamo ferro all'Italia.**



*Il treno unisce l'Italia e la collega all'Europa.  
Una rete su ferro di circa 16 mila chilometri che  
ogni giorno cresce e si aggiorna tecnologicamente.  
Una cura del ferro che irrobustisce il Paese.*

  
**FERROVIE**  
DELLO STATO

**Prima di tutto, Voi.**

## Librerie che distribuiscono «Notizie di Politeia»

### Ancona

Libreria Feltrinelli, C.so Garibaldi 35.

### Bari

Libreria Feltrinelli, Via Dante 91/95.

### Bologna

Libreria Feltrinelli, P.zza Ravegnana 1.

Libreria Feltrinelli, P.zza Galvani 1/H.

### Brescia

Libreria Feltrinelli, Via Mazzini 20.

### Ferrara

Libreria Feltrinelli, C.so Garibaldi 28/30.

### Firenze

Libreria Feltrinelli, Via de' Cerretani 30/32R.

### Genova

Libreria Feltrinelli, Via P. E. Bensa 32/r.

Libreria Feltrinelli, Via XX Settembre 231/233R.

### Milano

CUEM-Università Statale, Via Festa del Perdono 3.

CUESP-Scienze Politiche, Via Conservatorio 7.

CEB-Università Bocconi, Via Bligny 26.

Libreria Feltrinelli, Via Manzoni 12.

Libreria Feltrinelli, Via Santa Tecla 5.

Libreria Feltrinelli, C.so Buenos Aires 20.

### Modena

Libreria Feltrinelli, Via C. Battisti 17.

### Napoli

Libreria Feltrinelli, Via Tommaso D'Aquino 70.

### Padova

Libreria Feltrinelli, Via S. Francesco 7.

### Palermo

Libreria Feltrinelli, Via Maqueda 459.

### Parma

Libreria Feltrinelli, Via della Repubblica 2.

### Pescara

Libreria Feltrinelli, C.so Umberto 5/7.

### Pisa

Libreria Feltrinelli, C.so Italia 50.

### Roma

Libreria Feltrinelli, Via del Babuino 39/40.

Libreria Feltrinelli, Via V. E. Orlando 84/86.

Libreria Feltrinelli, L.go di Torre Argentina 5.

### Salerno

Libreria Feltrinelli, piazzetta Barracano 3/5.

### Siena

Libreria Feltrinelli, Via Banchi di Sopra 64/66.

### Torino

Libreria Feltrinelli, P.zza Castello 19.

## Abbonamenti/Subscriptions 1998

### Italia

Fascicolo singolo:	L.	12.000
Abbonamento annuo:	Privati	L. 40.000
	Enti	L. 48.000
	Sostenitori	L. 150.000
	Arretrati	L. 12.000

### Outside Italy

Single issue:	L.	15.000
Annual Subscription:	Individuals	L. 50.000
	Institutions	L. 60.000
	Benefactors	L. 180.000
	Back Issues	L. 15.000

Desidero sottoscrivere per l'anno 1998 un abbonamento annuale a "Notizie di Politeia" al prezzo di L. ....

Pagherò/  
Payment by: ☐ a mezzo assegno bancario non trasferibile / International cheque payable to Politeia  
☐ a mezzo vaglia postale (Milano Succ. 84)  
☐ a mezzo bonifico bancario a FV di Politeia sul cc. n. 10460/1025/1627 presso SAN PAOLO - Ag. 32 di Milano  
☐ bank transfer to account no. 10460 - SWIFTBSPITTM350 - Milano in the name of Politeia

Nome e Cognome/Name .....

Indirizzo/Address .....

Tel. ....

Data/Date .....

Firma/Signature .....

Inviare in busta chiusa a/Send to: Politeia - Via Cosimo del Fante, 13 - 20122 Milano