COLLANA DI STUDI
GIURIDICI FINANZIARIE TRIBUTARI

DIRETTA DA LUCIANA DI RENZO

ACADEMY SCHOOL

Dello stesso autore
La finanza locale tra tradizione e innovazione

La prima edizione è stata pubblicata con il contributo della Sezione
"Finanza Pubblica - Dipartimento Scienze dello Stato"
Università di Napoli Federico II

Luciana Di Renzo

POLITICHE E ISTITUTI DELLA FINANZA PUBBLICA NAZIONALE E EUROPEA

II Edizione

EDITORE

ACADEMY SCHOOL

ISBN 88 - 901015 - 1 - 2

Al lettore

la realizzazione di un libro comporta costi variabili (carta, stampa, legatura) e costi fissi, cioè indipendenti dal numero di copie stampate (traduzione, preparazione degli originali, redazione, composizione, impaginazione). I fotocopiatori possono contenere il prezzo perchè, oltre a non pagare i diritti d'autore, non hanno costi fissi.

Ogni fotocopia, d'altra parte, riducendo il numero di copie vendute dall'editore, aumenta l'incidenza dei costi fissi a copia e costringe l'editore ad aumentare il prezzo; ciò fornisce, naturalmente, un ulteriore incentivo a fotocopiare. Se questo circolo vizioso non verrà spezzato, arriveremo al punto in cui gli editori non avranno più convenienza economica a realizzare libri.

L'Editore

ACADEMY SCHOOL

Piazza Municipio (Via S. Maria, 3) -Afragola (Na)
Tel. 081 8525819
www.academyschool.it
e-mail:academyschool@tin.it

INDICE

PREMESSA

Le crisi finanziarie vissute dalle democrazie occidentali hanno posto come priorità nelle agende governative la funzione finanziaria che tra le politiche pubbliche ha rappresentato il tema centrale del dibattito dell 'ultimo trentennio del secolo scorso e di quello appena iniziato, generando una dialettica vitale in cui si può leggere il capitolo classico e centrale della sfida democratica contemporanea che è quello del rapporto giusto (mai definitivamente codificato) fra politica - istituzioni - amministrazioni - cittadino. La politica economico - finanziaria è, dunque, diventatà il banco di prova della *governance* essendo, tra le politiche pubbliche, il livello più alto con cui si esercita la volontà politica nell' etica del confronto democratico, trattandosi di un ampio settore di attività istituzionale che riguarda la sfera fiscale, di bilancio, monetaria, dell' intervento pubblico sull' economia. La *political economy o/ budget deficits,* iniziata in Italia sul contesto della grande crisi del 1992, ha imposto cambiamenti profondi alle politiche pubbliche confluiti poi, negli anni recenti in un riassetto costituzionale della finanza pubblica e , più complessivamente, in una progressiva modifica della forma di stato e di governo delineate dalla costituzione repubblicana del 1948. Il caso italiano, in particolare, ha indicato che anche in situazioni di emergenza politico-istituzionale, si è potuto intraprendere un percorso di risanamento finanziario che tra ritardi, recuperi e traguardi, è stato talmente consistente da potersi confrontare soltanto o con le manovre di rientro realizzate nel primo decennio dell'Unità dai governi della Destra storica, oppure con quello della ricostruzione del secondo dopoguerra.

Le vicende che qui non è il caso di ripercorrere portano all'inizio del XXI secolo e sin dall'avvio della XIV legislatura la politica finanziaria nazionale a fondarsi su quattro obiettivi strettamente connessi: stabilità, riforme, sviluppo, equità.

La stabilità rappresenta il principio fondamentale della finanza pubblica e della Costituzione europea e va garantita da un percorso che, rispettando i vincoli di Maastricht rafforzati dal Patto di stabilità e crescita, raggiunga nei prossimi anni un saldo strutturale di bilancio *close to balance* e faccia scendere il rapporto deficitIPIL in maniera gradualmente continua. Le riforme economiche (fisco, lavoro, inclusione sociale, previdenza) e istituzionali (finanza pubblica, federalismo, pubblica amministrazione) puntano ad elevare la crescita volta a perseguire benessere e un' evoluzione sostenibile della società in un quadro di valori e principi bondivisi, ingredienti essenziali

non solo per la sostenibilità dello sviluppo e per il rispetto del riequilibrio territoriale, ma soprattutto per realizzare l'equità e l'inclusione sociale.

Il disegno della politica economico-finanziaria mira, dunque, alla realizzazione di questi quattro obiettivi, ma deve tener conto di tre condizionamenti: il quadro economico istituzionale, il rispetto del percorso di risanamento finanziario concordato in sede europea e in linea con le decisioni dei Consigli d'Europa di Lisbona e Barcellona, la situazione della finanza pubblica nazionale. Proprio quest'ultimo rappresenta il punto nevralgico e il più difficile da decifrare, in quanto in controtendenza rispetto all'orientamento delle politiche macroenomiche. Infatti, il ristagno congiunturale sin dal 2002 ha bloccato di nuovo il processo di risanamento dei conti pubblici, facendo risalire il disavanzo non è di grande consolazione il fatto che Germania e Francia abbiano ricevuto così come l'Italia nel 2005 la raccomandazione dal Consiglio sui deficit eccessivi; il nuovo accento che l'Unione europea ha posto sul debito ribalta, infatti, apparenti situazioni di vantaggio.

In prospettiva, il saldo del bilancio pubblico continua a dipendere, in larga misura, dalle probabilità di ripresa dell'economia e da cospicue entrate straordinarie, che hanno però carattere temporaneo e non sono più consentite dalle regole stabilite con la riforma del Patto attuata nel 2005. L'incognita delle entrate tributarie, messe a rischio dalla mancata crescita economica, preme poi sul disavanzo di cassa - il solo importante aggregato della finanza pubblica monitorabile tempestivamente e a cadenza mensile - che condiziona a sua volta la dinamica del debito pubblico. Un fabbisogno sempre intorno al 3% del PiI non può, infatti, non avere rilevanti effetti sullo stock del debito: dopo sette anni di discesa (dal 1995) il suo rapporto sul Pil ha smesso di diminuire, mettendo l'Italia ulteriormente in difficoltà nei confronti degli impegni europei per il risanamento finanziario. D'altra parte, l'avvenuta adozione dell'euro quale moneta unica ha concluso un evento epocale, ponendo le premesse per il raggiungimento dei successivi obiettivi dell'Unione in una situazione di stabilità, ma anche rendendo più impegnativo il governo complessivo della politica economico- finanziaria del Paese, stremato da anni di manovre finanziarie pesanti che, tuttavia, non sono riuscite a conseguire il consolidamento del risanamento.

E' vero che, come si è anticipato, il *restyling* finanziario è iniziato nei primi anni novanta con l'emersione di un nuovo ambiente di *policy*, in cui le proposte diventa- no concrete trovando ancoraggio

in un *network* di attori istituzionali dotati di risorse personali (G. Amato, C. A. Ciampi, R. Prodi) che si pongono in rapporto diretto con l'opinione pubblica procurandosi il consenso necessario per introdurre nel *budgeting issue* decisioni a dir poco impopolari. E' vero, anche, che nello stesso periodo, e in quello successivo, furono avviate riforme dalla cui attuazione sarebbero derivati la diminuzione del fabbisogno, il contenimento dell' inflazione, il calo dei tassi d' interesse, la contrazione della spesa pubblica e soprattutto l'ingresso nell 'unione economica e monetaria con il raggiungimento dei parametri di Maastricht, in una tensione volta ad affrontare alle radici la particolarità del declino italiano. Ma è anche incontestabile che la quadratura dei conti pubblici si sta rilevando più difficile del previsto e che su di essa continuano a pesare notevoli incognite anche per le incertezze relative ai tempi dell' entità della ripresa a livello internazionale e europeo dopo i fatti dell'undici settembre del 2001.

In effetti, la crisi della finanza pubblica nazionale, il cui trend negativo può farsi risalire alla fme degli anni sessanta del secolo scorso (nella scia delle turbolenze politico-sociali comuni a molti paesi avanzati) ha sempre costituito un problema così grave e complesso da richiedere importanti riordini nel processo di decisione, realizzazione, distribuzione e controllo delle risorse al fine di operare un programma di risanamento attraverso regolazioni giuridiche e pieno utilizzo della politica fiscale. I profili di maggior rilievo che hanno caratterizzato, nella esperienza del decennio in corso, la ricerca di un nuovo assetto del sistema di governo dell' economia e della finanza pubblica, possono essere ricondotti ad alcuni temi fondamentali: la decisione di bilancio come strumento di *fiscal policy;* il coordinamento e l'armonizzazione della finanza pubblica in seguito alla riforma federalista richiesta dal novellato Titolo V della Costituzione; il parallelismo fra razionalizzazione del budget e riorganizzazione amministrativa; la riforma fiscale; l'esigenza di un efficace raccordo fra vincoli posti dalla Costituzione fiscale dell 'Unione Europea ed evoluzione complessiva della finanza pubblica, con riguardo essenziale, nel quadro del nuovo ordinamento costituzionale, alla finanza regionale e locale. Si tratta, dunque, di attuare progetti di riforme molto articolate, di non facile definizione, di difficile quadratura, in corso d'opera, e poggiate su due finalità fondamentali che si alimentano vicendevolmente: la permanenza nell'eurogruppo e il risanamento delle pubbliche finanze.

Su questi temi che toccano la struttura e l'organizzazione della res pubblica, considerato il ruolo politico e istituzionale assunto dalla

funzione finanziaria, è sembrato indispensabile svolgere un'indagine con l'obiettivo di delineare un'interpretazione evolutiva in relazione alle interdipendenze in atto tra il sistema giuridico finanziario italiano e quello europeo elaborandone gli aspetti più critici, dando contestualmente conto delle regole istituzionali, organizzative e procedurali e delle principali questioni irrisolte, in sintonia con la riconsiderazione delle metodologie attraverso cui i pubblici poteri dovranno esercitare le finalità istituzionali dato il generale ripensamento del ruolo della statualità nel contesto odierno.

Partendo da questo scenario si sono messi a confronto i due sistemi, evidenziando in primo luogo le rispettive ricadute, la fenomenologia, la congruenza e l' antinomia dei due modelli presi in esame; e, in secondo, la problematicità di comporre in un quadro unitario e di coerenza intrinseca indicazioni normative che appaiono prive di una solida architettura politico - ideologica e perciò approssimate, contingenti, scarsamente incisive, oscillanti tra la tradizione di solidarismo sociale e l'attrattiva del neo liberismo. La questione assume connotati ancora più seri se si considera che l' assetto istituzionale, delle politiche pubbliche sarà segnato in Italia nei prossimi anni da cambiamenti profondi per lo svuotamento delle funzioni statali non solo nei confronti delle periferie locali, ma anche di quella confederazione sopranazionale che è oggi l'Unione Europea: il centro, spogliato dalla *devolution*, agirà come una sorta di "filtro" o di intermediario frapposto fra il luogo delle decisioni spostato a Bruxelles e Strasburgo e il baricentro attuativo trasferito sul territorio. La funzione di *intermediazione relazionale e bidirezionale*, così assegnata allo Stato nei confronti delle Autonomie locali, da un lato, e dell'Unione europea, dall'altro, è nuova e difficile per l'Italia ma insopprimibile perché alternativamente si rischiano indesiderabili effetti di ricaduta nell' instabilità economico-finanziaria e nella riemersione patologica degli squilibri di finanza pubblica.

L'autore desidera ringraziare il dott. Eduardo Maria Piccirilli, professore a contratto di Diritto Finanziario della Facoltà di Giurisprudenza dell 'Università di Napoli Federico II, per aver curato l'appendice e per la collaborazione prestata nella trascrizione e collazione del manoscritto.

L.D.R.

CAPITOLO I

Introduzione allo studio giuridico della finanza pubblica

1. L'attività dello Stato, perché acquisti forma concreta e si manifesti all'esterno necessita non soltanto di organi ma anche di mezzi economici che siano in rapporto con la importanza e molteplicità dei fini che lo Stato si propone e che siano impiegati per il raggiungimento dei fini medesimi. Certamente, già in epoche remote le comunità sociali si imbatterono in fatti ed esigenze di natura amministrativa e finanziaria prima di qualsivoglia elaborazione scientifica o normativa della materia, ma per queste epoche non può parlarsi di finanza pubblica in quanto, le generali esigenze di queste forme di convivenza e di rudimentale organizzazione politica, cercano e trovano forme di soddisfazioni parimenti iniziali e rudimentali (Morselli, 1939); conseguentemente rudimentali erano i documenti rappresentativi di tali fenomeni economico-finanziari. Fatto, inoltre, da non trascurare è che quella primitiva forma di convivenza era fondata sulla guerra, che portava, di conseguenza, la soggezione dei vinti ed il trasferimento della proprietà di questi a favore dei vincitori, per cui il sovrano «.....si ritiene, proprietario di tutte le terre, che cede in uso ai suoi guerrieri o fedeli servitori, fermo restando il suo diritto di proprietà. In queste condizioni non vi era distinzione fra bisogni pubblici e bisogni privati del sovrano o, comunque, ai medesimi si poteva provvedere con i beni del sovrano, senza il concorso della collettività» (Valentini, 1927).

Nel periodo meno antico della civiltà greca si trovano i primi albori di una ordinata finanza, ispirata essenzialmente al principio dell'interesse pubblico, ed a questo periodo sono da attribuire alcune *note di introiti e spese preventive,* avvertendo però che, «.....né in Atene, né in alcun 'altra città greca vi era un vero e proprio bilancio, come l'hanno gli Stati moderni».(1)

Nella storia di Roma ovviamente, data la grandezza politica e civile acquisita, assume grande importanza l'ordinamento della finanza, sia per la vastità della amministrazione che abbracciava quasi tutto il mondo conosciuto di allora, sia per la durata e la varietà delle vicende politiche e finanziarie. Quantunque non possa ancora parlarsi di bilancio, nel senso moderno, è storicamente accertato che furono compilati documenti nei quali si dava nota di rendite e spese, di quadri statistici e finanziari.(2)

Il patrimonio di regole di *buona finanza* andò, però, perduto negli anni della decadenza dell'impero romano e si disperse, ancor di più, nel periodo barbarico e feudale, nel quale il metodo della conquista aveva determinato una confusione giuridica fra il patrimonio privato del principe e quello che traeva origine dalle pubbliche risorse per cui le forme finanziarie e di controllo avevano perduto ogni importanza (Moffa, 1950).

Negli stati mediovali dominava, pertanto, il concetto di Stato patrimoniale, nel quale il sovrano provvedeva ai bisogni pubblici con i redditi patrimoniali, in base al principio che essendo la proprietà terriera espressione del dominio non vi fosse distinzione tra finanza pubblica, finanza privata e conseguenti controlli. E' nel periodo dei Comuni che riaffiora la concezione del tributo e si colgono i germi di una sua qualificazione come strumento di giustizia sociale, il che prelude alla formazione di *stati generali di rendite e di spese,* che preannunziano, con la formazione dello Stato assoluto e poi con quello di diritto, il sorgere del *bilancio moderno.* (3)

Nel periodo dell'assolutismo le facoltà dello stato erano talmente confuse con quelle del sovrano, da far affermare a Luigi XIV: «L'Etat c'est moi», dal momento che in Francia, gli Stati generali non erano più convocati dal 1614, cioè dai tempi di Luigi XIII. Soltanto il Necker, ministro delle finanze di Luigi XVI, fece convocare gli Stati generali alla vigilia della rivoluzione dell' 89, per rendere pubbliche le spese della Corona; ma la rivoluzione era già in moto e sulla base di ben altre considerazioni, di cui la mancanza di pubblicità delle spese pubbliche era solo un trascurabile effetto.(4)

Nella evoluzione della finanza da patrimoniale in tributaria, la imposizione dei tributi è votata dai rappresentanti dei cittadini, in considerazione del fatto che «la ricchezza prelevata sugli averi dei sudditi, come imposta, debba servire solo, quale mezzo col quale lo Stato possa esercitare le funzioni sue essenziali, cioè attinenti alla protezione della società contro le aggressioni esterne e al mantenimento della pace e della giustizia all'interno» (S. Maiorana, 1930).

Nei regimi dispotici, infatti, non esisteva un bilancio vero e proprio, non essendovene la necessità, ed i prospetti di entrate e di spese non potevano che avere la funzione < < di guida e di riscontro nell'interesse esclusivo di coloro a cui era affidato il maneggio del denaro pubblico e di mezzo, dato a questi, per rendere conto al sovrano del loro operato > >. (5)

Il valore di autorizzazione e di limitazione del bilancio viene, perciò, assunto, quando la Corona si oggettivizza con la separazione fra

i due poteri e, pertanto, il potere esecutivo deve rendere conto del suo operato al potere legislativo. Sicché la funzione del bilancio finanziario può dirsi che consista nell'autorizzazione che il potere legislativo concede al potere esecutivo di procedere nella gestione finanziaria in un periodo determinato (esercizio finanziario), entro i limiti fissati con il bilancio stesso. (6)

Presupposto d'insorgenza di una finanza pubblica e di una scienza di studi relativa, è, dunque, l'esistenza di una amministrazione statale intesa in senso giuridico moderno. Infatti, è solo con questa insorgenza che le organizzazioni collettive divengono pubbliche in senso oggettivo, costituendo un insieme organico e sistematico, sia sotto l'aspetto strutturale che funzionale, diventando sotto il nome di «Stati», rappresentazione e espressione delle collettività sociali.

Tali vicende possono essere considerate come il frutto graduale e lento di vari e singolari accadimenti politico/giuridici che hanno caratterizzato il trapasso dagli ordinamenti comunitari dell' evo antico e medio a quelli formatisi dello Stato moderno come rappresentazione e organizzazione giuridica della società politica, processo che in Europa si è svolto attraversando un arco temporale di oltre due secoli. (7)

Il fenomeno «Amministrazione pubblica» può ricondursi, così, al processo di secolarizzazione del diritto e dell' economia che seguì alle due riforme protestante e cattolica. Tale processo legato ad aspettative e interessi di gruppi sociali, costrinse i reggitori del pubblico potere al primo cosciente embrione dello Stato ispirato al diritto: in sintesi, si trattava di concettualizzare una giustificazione in termini di servizio della potestà statuale o della sovranità e, quindi, di una interpretazione in senso amministrativo dello Stato. L'esigenza era duplice: da un lato, si trattava di conciliare l'ideologia della funzione autoritaria per il perseguimento del benessere e della ricchezza materiale, come scopo primario della comunità, con la tradizionale concezione della natura divina della sovranità e in quanto tale finalizzata alla realizzazione della perfezione morale e spirituale dei suoi membri (piano teorico); da un altro, si trattava di conciliare l'assolutismo sovrano (personale e patrimoniale) con la concreta istituzione e espansione dei servizi pubblici gestiti da un apparato impersonale, che nella sua entificazione meglio ne garantisse la continuità e l'utenza (piano organizzativo). Per conciliare tale evidenziato contrasto si concretizzò una disciplina di (natura pratica ed empirica) avente ad oggetto l'arte di governare felicemente gli Stati e che prese il nome di *cameralistica*, essendo la *Camera*

quel particolare organo collegiale della Corona cui era affidata la cura delle finanze. Ciò che preme rilevare che l'amministrazione pubblica appare indissolubilmente legata alla istanza finanziaria della quale diventa strumento operativo attraverso una complessa congerie di massime, principi, dottrine, regole, destinate a procacciare all'autorità sovrana le ricchezze ed i mezzi economici necessari per l' estrinsecazione della sua attività e ad assicurare l'impiego dei mezzi medesimi per il raggiungimento dei fini statali. L' Amministrazione finanziaria diventa la prima struttura burocratica che, sebbene concepita in termini di esercizio del potere sovrano, veniva correlata ad una finalità istituzionale ed esclusiva di corrispondenza a interessi sociali per rispondere alla ricerca ideativa di uno *strumentum regni*, incardinata non più nella concezione teocratica del diritto divino del monarca ma nella prospettazione della teoria della *ragion di Stato*. Ciò comportò, nell'ambito amministrativo, la concezione dell'organizzazione e dell'esercizio delle funzioni pubbliche non più in esclusiva e in diretta dipendenza del Sovrano, ma al *servizio dello Stato*.

Ossia, non più in riferimento alla persona del sovrano ma alla Corona in senso oggettivo come somma della cura dei pubblici interessi attraverso un complesso di istruzioni, regole, editti, lettere patenti, che come atti di disciplina di prassi amministrative realizzarono (nell'ultima fase dell'assolutismo) un primo complesso normativo lo senso pubblicistico quale ramo speciale del diritto pubblico.

L'amministrazione costituì non un mezzo ma un metodo di governo, uno strumento di carattere politico *(strumentum regni)* che attraverso lo *jus politiae* e la *potestas inspiciendi* realizzava finalità istituzionali *(ragion di Stato)* ordinate al fine economico - finanziario. (8)

L'elaborazione che ne derivò e gli sviluppi che ne scaturirono portarono ad una prima conseguenza che fu quella della consapevolezza e dell' affermazione della subordinazione dell' attività finanziaria alla normativa vigente; mentre in prospettiva fu gettato il seme del principio, che troverà la sua compiuta concettualizzazione e realizzazione nello Stato emerso dalla rivoluzione francese e dalle codificazioni napoleoniche, della sovranità assoluta della legge: cardini giustificativi, entrambi, dell'elaborazione scientifica che aveva raggruppato con la denominazione di *Scienze di Stato* tre distinti e autonomi settori disciplinari. Al primo, corrispondeva l'economia nelle sue componenti tradizionali; al secondo, la statistica ed il commercio; al terzo, trovando confluenza e unità tutti gli aspetti fiscali

e la metodologia dei flussi finanziari, la scienza delle finanze in senso lato. Il nuovo capitolo della storia, rappresentato dalla Rivoluzione francese, portò a maturazione due idee: la realtà concreta ed efficiente dello Stato e la sovranità della legge; il risultato fu la formazione di un nuovo tipo di Stato e la creazione di una disciplina che, per essere al di fuori del sistema del diritto privato, si caratterizzò come diritto pubblico.(9)

In base ai principi di libertà instaurati dalla Rivoluzione fu data la massima pubblicità a tutta la materia della finanza e fu stabilito che i mezzi finanziari erogati dovessero essere sempre di pubblica ragione. In questo senso si può, dunque, sinteticamente affermare che l' evoluzione del sistema giuridico - finanziario riflette molto fedelmente l'evoluzione del ruolo dello Stato e dei suoi rapporti, prima con i sudditi, poi con i cittadini, dai quali i mezzi e le risorse sono prelevate. In sostanza, la necessità di una raccolta sistematica di norme e precetti nel procacciamento, nell'uso e nella destinazione delle risorse dello Stato si delinea man mano che con l'esperienza delle monarchie assolute e degli Stati nazionali è possibile ricondurre i fenomeni finanziari e monetari ad un' entità autonoma e distinta da quella del monarca. La nascita dello stato moderno prima e poi l'evoluzione del costituzionalismo europeo si legano strettamente con la disciplina positiva di determinati istituti giuridici la cui funzione, storia e sviluppo vanno, peraltro, ricondotti più complessivamente ad una disciplina che, con una caratterizzazione di origine francese, prende il nome di finanza pubblica (finances pubbliques). E, il luogo in cui i diversi momenti della fenomenologia finanziaria pubblica possono essere utilmente ricondotti ad una struttura formale unitaria, è costituito dal bilancio di previsione e dal rendiconto, entrambi riferibili allo stesso periodo di tempo (anno finanziario).

In sostanza, l'esperienza delle istituzioni democratiche, così come espresso dalla storia europea, pone in evidenza come le istituzioni politiche e le istituzioni finanziarie si sviluppano in parallelo e si influenzano reciprocamente. L'idea di una autonomia della funzione statale, che assume i propri fini e i propri mezzi, sulla base di scelte liberamente consentite dai cittadini, attraverso i poteri di innovazione dell' ordinamento giuridico concretati nel Parlamento, cioè nell' organo espressivo della sovranità popolare, rappresenta il punto più compiuto dell'evoluzione degli Stati liberaldemocratici. La possibilità di determinare in modo autonomo la struttura e la composizione del bilancio pubblico costituisce il mezzo per espri-

mere la libertà politica dei cittadini e le funzioni di interesse generale a cui deve corrispondere l'azione statale. Non senza ragione, dunque, è stato affermato che «la storia del diritto al bilancio è la storia vera delle Costituzioni», anche se, da nazione a nazione e da epoca a epoca, come si è scritto, furono diverse le vicende dell'attuazione e dell'evoluzione dei rapporti tra esecutivo e legislativo. Ma una cosa è certa, nelle esperienze del mondo occidentale le istituzioni finanziarie e il diritto al bilancio sono nati e si sono sviluppati con un processo che si intreccia con lo sviluppo e il consolidamento delle istituzioni politiche liberaldemocratiche; tanto che nelle Costituzioni contemporanee si trovano enunciate, con formule pressoché analoghe, queste due regole fondamentali: quella per cui ogni imposizione tributaria deve essere consentita dall'assemblea rappresentativa e quella per cui a tale assemblea spetta l'approvazione del bilancio statale e quindi l'autorizzazione all' erogazione della spesa pubblica. Del resto, già l'art. XIV della *Dichiarazione dei "diritti dell'uomo e del cittadino* stabiliva che i cittadini hanno diritto non solo di constatare, direttamente o attraverso i loro rappresentanti, la necessità *de la contribution publique et de la consentir liberement* ma anche *d'en suivre l' emploi.*(10)

2. Lo Stato agisce e si evolve per soddisfare gli interessi della collettività, la cui realizzazione, coincidendo con il raggiungimento dei fini statali, ne giustifica l'esistenza. Per svolgere tale funzione è essenziale che lo Stato abbia i mezzi finanziari alla cui fornitura l'ente pubblico provvede con una propria attività che non è fine a se stessa ma è oggetto di quella funzione pubblica cui si attribuisce natura e denominazione di *finanza pubblica.*

Questa accezione è, quindi, da intendersi come complesso di attività finanziaria che fa capo agli enti pubblici (criterio soggettivo) per finalità pubblicistiche (criterio oggettivo). E' indubbio che la sfera d'azione degli Stati contemporanei si è venuta caratterizzando per il costante ampliamento delle strutture operative, per l'articolazione dell' attività e per la specializzazione dei fini. In funzione di questa complessità di attività e di strutture) è possibile rilevare una fenomenologia finanziaria molto articolata, riconducibile alle diverse posizioni dei soggetti e degli organismi che operano nell' ambito dell' organizzazione dei pubblici poteri.

Questi soggetti e organismi per operare, nel quadro della disciplina giuridica che delimita il rispettivo campo di attività, hanno bisogno di mezzi finanziari: la determinazione di questi mezzi, le relative modalità di provvista, di gestione e di erogazione rappresentano momenti giuridicamente qualificanti della fenomenologia finanziaria pubblica. E se è di immediata evidenza che tale fenomenologia. deve essere ricostruita e interpretata secondo metodiche giuridiche, tuttavia essa interagisce continua- mente nella sua concezione, nel suo contenuto, nei suoi presupposti e nei suoi effetti, con gli schemi concettuali prevalenti nel campo economico e, più in generale, con le concezioni politiche e sociologiche che condizionano il concreto esercizio dell'attività finanziaria.

Sono questi i peculiari aspetti degli istituti finanziari che non vanno disgiunti gli uni dagli altri per uno studio completo e sistematico di quella particolare funzione pubblica cui si è attribuita la denominazione di finanza pubblica. Lo studio del contenuto semantico della parola *finanza* chiarirà maggiormente quanto sopra affermato. Il termine *finanza* deriva dalla correzione dell'epoca volgare del verbo latino *finire* (che significa compiere, concludere una trattativa di affari) in *finare;* e da *finatio* l'atto terminale di uno scambio, di una transazione, che comportava il passaggio di ricchezza da una persona all'altra. Ricchezza, dapprima rappresentata da beni materiali e poi dalla moneta. Nel latino medioevale si usavano le parole *finantia - finantia pecuniaria,* per indicare un qualsiasi pagamento

anche se non diretto ad estinguere un debito; mentre, nella lingua giudiziaria propria dei secoli XIII e XIV il termine *finis* indicava anche, *transazione*, e *fine* si adoperava in Inghilterra per indicare una tassa o una pena pecuniaria. Nei secoli XVI e XVII gli scrittori tedeschi l'usarono col significato di *furto* o *frode* mentre in Francia finance già indicava la ricchezza impiegata dai consorzi politici per il raggiungimento dei loro fini. Fu l'egemonia di questa nazione che determinò il predominio di questo significato e l'abbandono degli altri. Alla base, perciò, del concetto che si esprime attraverso la parola *finanza* sta la ricchezza e in questa accezione il termine assume il suo definitivo significato di *fatto che ha per oggetto la ricchezza rappresentata dal denaro.* La ricchezza, intesa come quantità di mezzi monetari da cui possa trarsi utilità per il soddisfacimento di bisogni, può assolvere questa funzione soltanto se chi la possiede l'adoperi per tale fine. Vale a dire che nell' essenza stessa di ricchezza vi è un connotato dinamico rappresentativo di una serie di fatti di acquisto, manutenzione, accrescimento e di utilizzo di essa (G. Ingrosso, 1969). Ne deriva che la ricchezza è oggetto di quel complesso di fatti, di acquisizione, gestione e impiego di essa, che costituisce quell'attività umana, sociale e politica cui si è data denominazione di finanza. Allorché il soggetto che opera sulla ricchezza è una persona giuridica pubblica che si serve del mezzo finanziario quale strumento per l'adempimento dei fini istituzionali, prende corpo l' attività finanziaria pubblica e conseguentemente la finanza pubblica. (11)

Dal che discende che la finanza pubblica si concreta in fatti di gestione di ricchezza e di erogazione della stessa dopo averla acquisita. Attraverso la finanza pubblica si determina un movimento di ricchezza (aspetto dinamico) congegnato in modo che attraverso le entrate, l'ente pubblico forma una provvista finanziaria destinata al fabbisogno finanziario, da cui attingere per destinarla alle spese pubbliche. In conclusione, può affermarsi che la finanza pubblica risiede nel complesso dei fatti di entrata (prevalentemente derivata da altri soggetti) di ricchezza, dei fatti di gestione della ricchezza posseduta o acquisita e dei fatti di spendita che gli enti pubblici preordinano e attuano per il raggiungimento di fini d'interesse generale. Poiché tali fatti sono frutto non di eventi naturali ma di volizioni e di azioni volti ad incidere in situazioni per modificarle, si parla di *atti* e di *attività.* Conseguentemente l'attività finanziaria dell'ente pubblico è costituita dall'insieme di tutti gli atti che si compendiano in raccolta, gestione e spendita di ricchezza per fini pubblici, vale

a dire che l'attività finanziaria è costituita dall'insieme delle operazioni preordinate ed eseguite dagli enti pubblici per acquisire mezzi finanziari e per impiegarli nelle spese necessarie per il raggiungimento di finalità di interesse pubblico. Elementi e condizioni dell'attività finanziaria sono, dunque, i bisogni pubblici che ne costituiscono il fondamento; i servizi e i beni atti a soddisfarli che ne costituiscono il prodotto; il capitale ed il lavoro richiesti per la produzione; la sovranità che legittima i prelievi nelle ricchezze altrui e il cui esercizio costituisce l' esplicazione del potere finanziario.

Lo Stato, infatti, non può godere di un'autonomia piena e non può esercitare una sovranità effettiva se non quando riesce a centralizzare nelle proprie mani la totalità dei servizi finanziari, ad incassare tutte le risorse alle quali ha diritto per pagare direttamente tutte le spese che ha assunto in carico, su tutto il territorio sul quale esercita la sua sovranità. D'altra parte, si è dimostrato in precedenza, che senza il bisogno finanziario sarebbe mancata la causa diretta della creazione dello Stato moderno. (12)

3. La finanza pubblica è una funzione che non può svolgersi secondo schemi statici né con caratteristiche immutabili nel tempo in quanto presuppone un' attività che muta con il mutare dell'intensità e la qualità degli interessi collettivi, con il sorgere di nuove esigenze, con il progredire dei sistemi economici, con l'intensificarsi dei rapporti internazionali, con l'evolversi delle concezioni politico-sociali. A un tale processo di ampliamento e trasformazione della funzione finanziaria, conseguente alla molteplicità dei fini perseguiti dallo Stato, è necessariamente corrisposto un processo evolutivo nella concezione del fenomeno finanziario. Sotto questo profilo è opportuno allargare il campo d'indagine e procedere, dunque, all'analisi delle diverse teorie che si sono susseguite, nel tempo, sulla natura dell'attività finanziaria che fu oggetto di divergenti opinioni tra gli studiosi, trattandosi di un fenomeno complesso che include elementi diversi (politici, etici, sociali, economici, giuridici) e in quanto tali, suscettibili di essere affrontati con visioni parziali che ne compro- mettono l'unità e la sistematicità (F. Maffezzoni, 1960).

Le principali teorie sull'attività finanziaria possono ricondursi a due filoni: teorie economiche e teorie politico-sociologiche. Le teorie del primo gruppo vanno dal pensiero economico dei classici a quelli dei neoclassici (fine del XIX secolo); le seconde sono più recenti. Ognuna di esse è giunta a conclusioni diverse sulla natura dell'attività finanziaria, che, per le divergenti opinioni, è stata classificata con varie denominazioni: *finanza neutrale, finanza sociale, finanza politico-sociologica, finanza congiunturale, finanza funzionale, finanza del cosituzionalismo fiscale.*

A) La Finanza neutrale.

Questa concezione si deve all'elaborazione teorica dell'inglese Adam Smith (1723- 1790), liberista convinto sia in campo politico che economico. Nella sua opera *Inquiry into the nature and causes of wealth of nations* (Ricchezza delle nazioni), Smith assumeva che lo Stato non ha essenzialmente altro compito che quello di garantire la libertà personale e la proprietà; mentre, in tutti gli altri campi della vita sociale ed economica si doveva lasciare la più ampia libertà all'iniziativa privata in quanto il meccanismo spontaneo del mercato avrebbe assicurato la piena occupazione dei fattori produttivi. Smith, infatti, ritenendo la libertà economica di movimento e di concorrenza quale mezzo utile e giusto per donare alla società l'organizzazione migliore, ritenne che la finanza pubblica doveva ridurre al minimo le perturbazioni nella vita economica. Inoltre, elaborò quattro massime valide per il sistema delle imposte: proporziona-

lità, determinazione del quantum, comodità del contribuente, minima spesa per la riscossione. Nell'ambito di questa dottrina economica l'attività finanziaria era concepita come una mera attività di prelievo di una quota parte del reddito prodotto dall' attività economica privata e le imposte erano considerata un semplice mezzo di copertura dei costi dei servizi pubblici.

L'attività finanziaria doveva adempiere al suo compito di prelevamento delle imposte e di erogazione delle spese, disturbando il meno possibile l'equilibrio economico che si era formato nel mercato, considerato ottimo, cioè senza esercitare alcuna influenza sulla produzione e sulla distribuzione della ricchezza.

Il bilancio dello Stato, nell'ambito della *finanza neutrale,* aveva conservato in pieno la sua natura amministrativa. La classificazione delle sue poste era quella aziendalistico-patrimoniale, in quanto essa doveva rappresentare solo l'aspetto finanziario erogativo e di minimo prelevamento dell'attività dello Stato che si poneva come soggetto passivo dell'attività economica privata, unica produttrice di reddito. La concezione del bilancio dello Stato in *pareggio* era intimamente legata alla finanza concepita come neutrale. Il *disavanzo,* di conseguenza, non poteva essere considerato che un evento straordinario e che comunque doveva essere coperto con entrate di natura straordinaria, allo scopo di ricondurre il bilancio al *pareggio.* Infatti, il disavanzo, nel presupposto che l'equilibrio raggiunto fosse il migliore possibile, avrebbe sottratto risorse alla produzione pesando sull' economia privata.

Concludendo, i presupposti della finanza neutrale sono i seguenti: i prelievi di imposte devono essere strettamente necessari a compensare il costo dei servizi pubblici essenziali, quelli, cioè, che i cittadini non possono ottenere contrattualmente; la spesa pubblica non deve eccedere il prelievo fiscale, e, dunque il bilancio deve essere in pareggio.(13)

B) La finanza sociale. L'insorgere di nuove concezioni politiche e sociali e la loro progressiva affermazione, condussero a nuove ricerche economiche e sociali sulle funzioni dello Stato e sui limiti della sua azione, mettendo in discussione i postulati della finanza classica: neutralità e pareggio di bilancio. Questa fase si caratterizzò particolarmente per i contributi apportati dalla scuola tedesca della finanza sociale del Wagner (1835- 1917), secondo il cui indirizzo riformatore il sistema delle spese, delle contribuzioni e del credito andava ordinato in modo da tener conto della sua complessità e rilevanza sociale e politica.

In questa impostazione la finanza pubblica, come sfera dell'economia coattiva pubblica, ha compiti di intervento ispirati ai seguenti fini: introdurre moderati elementi di modifica della distribuzione del reddito; incrementare la produzione privata; rafforzare la sfera produttiva pubblica per accrescere il potere coattivo dello Stato; creare forme di protezione sociale delle classi lavoratrici, dei disoccupati, dei bisognosi, degli ammalati. Nella finanza sociale emerge in modo nitido l'opportunità e la possibilità, attraverso l'attività finanziaria, di modificare, con il potere finanziario, il funzionamento del sistema di mercato, cioè di svolgere un' azione *extra fiscale* che va al di la della pura raccolta *neutrale* di mezzi finanziari. La finanza pubblica, in questa concettualizzazione, assume una funzione influente direttamente ed indirettamente sulla distribuzione del reddito nazionale e sui rapporti sociali, attraverso la natura e la gradazione dei prelievi sulle private economie, da un lato; e, dall'altro, con la diversificazione qualitativa delle spese. In quest'ottica della finanza sociale come *finanza del benessere*, si viene anche ad affermare il principio della proporzione t*ra fabbisogno* e *reddito nazionale* nel senso che il primo non può superare i limiti di capacità di contribuzione della collettività alla spesa pubblica e che i prelievi vanno operati non solo sulla proprietà (patrimonio) ma anche sulla produzione (reddito) in modo da assolvere, attraverso la politica finanziaria, ad una prima forma di distribuzione della ricchezza nazionale. Questa andava intesa, dunque, non solo come ricchezza di natura patrimoniale ma anche come ricchezza derivante da attività di produzione, per cui Wagner parla di distribuzione del reddito nazionale (Wagner, I 1891). Inoltre, Wagner sostenne e sviluppò la teoria della produttività, cogliendo nel fenomeno finanziario la capacità di trasformare beni materiali (le dosi di ricchezza prelevate) in beni immateriali (i pubblici servizi): da una siffatta concezione del fenomeno finanziario ne conseguì la qualificazione delle spese pubbliche quali economicamente produttive, perché idonee ad aumentare la disponibilità dei beni immateriali a favore dell' attività economica e a promuoverne la produzione. La teoria della *produttività* ne generò un'altra, definita della *riproduttivà*, che fu formulata inizialmente dal List e a cui aderirono, perfezionandola, il Dietzel, lo Stein e lo stesso Wagner. Per questi studiosi, i servizi che lo Stato presta rendono più efficace l'attività economica privata e, quindi, la spesa pubblica deve considerarsi come proficuo investimento di capitali, per cui si giunge ad affermare che tutte le entrate pubbliche sono parti integranti del costo di produzione individuale.(14) La scuola

economica della finanza sociale originò un 'ulteriore teoria, l' *edonistica,* che fu propugnata dal Sax (1845-1927). In questa visione, che rappresenta un ingegnoso tentativo di sistemazione scientifica dei fenomeni finanziari, viene applicato a questi ultimi la legge economica dell'utilità marginale. E' noto che in base a tale legge ogni individuo tende a distribuire i beni che ha disponibili fra i vari bisogni in modo che i bisogni che sono stati con essi soddisfatti acquistino tutti uguali gradi di intensità. Questa legge, che vale per i bisogni individuali, vale, secondo il Sax, anche per i bisogni collettivi pubblici.

Ogni individuo ha una propria scala di bisogni disposti in ordine decrescente d'urgenza, cioè d'intensità iniziale, in cui i bisogni individuali si alternano con quelli collettivi. Al soddisfacimento di entrambe le categorie di bisogni gli individui provvedono contemporaneamente e con gli stessi criteri. Onde si distribuiscono i vari beni disponibili fra i bisogni individuali e.collettivi in modo che a distribuzione compiuta tutti i bisogni soddisfatti acquistino lo stesso grado d'intensità e questo sia il più alto che ogni individuo risente. Si realizza così per l'individuo la massima utilità totale. Ciò, secondo il Sax, avviene praticamente per i vari contribuenti a mezzo dei loro rappresentanti nei parlamenti. Questi rappresentanti fanno una scelta dei bisogni collettivi da soddisfare e prelevano presso i contribuenti i mezzi con cui soddisfarli, al fine di destinarli al soddisfacimento d'ogni singolo bisogno collettivo. Tali mezzi, se fossero lasciati a disposizione dei contribuenti, sarebbero destinati da costoro al soddisfacimento di bisogni individuali meno intensi e avrebbero quindi un impiego meno vantaggioso. Il prelevamento delle imposte e la erogazione del loro ammonta- re per il soddisfacimento dei bisogni collettivi rappresentano pertanto per il Sax la forma più vantaggiosa d'impiego della ricchezza, il mezzo col quale viene a realizzarsi per ciascun individuo la massima utilità totale dei mezzi di cui esso dispone.(15)

Queste teorie sulla natura dell' attività finanziaria hanno il pregio di identificare il nesso esistente tra fenomeno finanziario ed economia, influendo il primo sui singoli fatti economici e sull'attività economica generale. Inoltre, risultano tanto più apprezzabili per l'efficacia con la quale contrastano, demolendole, le tesi pessimistiche della teoria dello scambio e del consumo (vedi retro nota n. 13) riconoscendo al fenomeno finanziario produttività di effetti economici positivi e utilitaristici.

C) La finanza sociologica-politica.

L'esposizione delle teorie economiche che cercano di spiegare la natura dell' attività finanziaria con principi economici, consente di affermare che esse non raggiungono lo scopo perché le leggi economiche sono pienamente valide nel sistema economico privato, mentre non sono estensibili al sistema finanziario pubblico e non sono più pienamente valide persino nel sistema economico privato, quando lo si considera collegato col sistema finanziario, cioè nel sistema economico globale. Ciò perché il sistema economico privato è in ciascun suo settore permanentemente sollecitato verso una posizione di equilibrio da forze esclusivamente o in grandissima prevalenza economiche, mentre il sistema economico totale (e quindi il sistema finanziario pubblico), se e nella misura in cui tende verso una situazione di equilibrio, vi tende sollecitato anche, e in proporzione notevole, da forze extraeconomiche, cioè politiche e sociali. In altri termini, si può concludere che mentre il sistema economi- co privato è il regno della *determinazione* economica il sistema economico totale (e quindi il sistema finanziario) contiene molti elementi di *indeterminazione* economica e, quindi nella migliore delle ipotesi, è il regno della determinazione politica e sociologica.

Questo spiega perché le teorie politico-sociologiche, assai più di quelle economiche, riescono ad avvicinarsi, quale più quale meno, alla realtà.

Infatti, l'inadeguatezza della scuola economica a fornire una giustificazione economica al fenomeno finanziario fu avvertita da molti studiosi che cercarono, appunto, a loro volta, altre giustificazioni e attribuzioni dell'attività finanziaria inquadrandola in schemi politico-sociologici sia pure con divergenza d'indirizzi, ma con la comunanza del carattere svalutativo della preminenza dell'aspetto economico della stessa. Questi concetti portarono all'affermazione delle due teorie che di seguito si espongono.

c) La finanza sociologica. Sono sostenitori di essa alcuni studiosi italiani che, basandosi sulle teorie politiche del Mosca (1858-1941), e su quelle socio logiche del Pareto (1848-1923), vedono nel problema finanziario un problema prevalentemente sociologico. Secondo questi autori le maggioranze sono sempre governate da gruppi più o meno ristretti che emergono dai diversi strati sociali, e salgono alle posizioni dirigenti possedendo determinate qualità. Ma la preminenza politica di queste classi, che appunto per ciò sono chiamate dirigenti, si basa su gruppi che le sostengono e che devono essere mantenuti e compensati (Pareto, 1916).

Questi gruppi possono essere costituiti da organizzazioni militari o burocratiche, oppure da clientele di elettori, o da movimenti politici, o da grandi organismi industriali, ecc. La classe dirigente deve trovare nel movimento della ricchezza, che essa determina attraverso il regime politico, i mezzi per assicurare a sé e ai gruppi che la sostengono i guadagni necessari e desiderati. Ma per avere disponibili questi mezzi essa deve prelevarli ai contribuenti. E per indurre questi a fornirli è necessario coltivare e mantenere in essi l'illusione che tali mezzi siano spesi nel loro interesse. A ciò servono le proclamazioni d'interessi generali da tutelare, di bisogni pubblici da soddisfare, interessi e bisogni che in realtà sono invece della classe dirigente. Quindi il fenomeno finanziario nasce dalla necessità che una certa quantità di ricchezza passi da alcuni individui ad altri perché si realizzino i rapporti di governo e di dominio politico di determinati gruppi sulla maggioranza. Le ripercussioni poi di questi passaggi di ricchezza sono molteplici e di natura non soltanto economica.(16)

«Il fenomeno finanziario è quindi un fattore importante dell'equilibrio sociale, ma un fattore complesso perché a determinarlo concorrono elementi politici, sociali, etc. Per poter pertanto ricostruire la finanza su basi scientifiche bisogna - secondo i sostenitori di questa teoria - abbandonare la strada fin qui seguita dagli economisti (e specialmente dal Sax) di considerare la finanza sotto il solo aspetto economico, per studiarla nella sua connessione con tutti gli altri fattori. Bisogna quindi studiare anzi- tutto la struttura delle varie classi sociali, vedere come da esse emergano le classi dirigenti; esaminare gli espedienti che queste adottano per mantenersi al potere, e il modo in cui nei vari casi si procurano i mezzi finanziari necessari ad accontentare le proprie clientele; indagare quali siano gli effetti immediati e remoti degli spostamenti di ricchezza operati dalle classi dirigenti a *mezzo* degli istituti finanziari; esaminare in che modo tutto questo reagisca sulle varie classi e quindi sull' equilibrio sociale complessivo» (Forte, 1981). Sotto questo profilo, gli istituti e gli atti della finanza pubblica vengono concepiti come strumenti delle classi dominanti per rimanere al potere e sfruttare le classi dominate; per cui, lo Stato si impersona nella classe dominante che determina il costo e l'utilità dell' attività economica prelevando le imposte per il soddisfacimento dei bisogni che essa percepisce e che ritiene di dover appaga- re. In sostanza, la finanza sociologica presenta l'attività finanziaria come un insieme di atti e mezzi necessari non a ridistribuire la ricchezza tra le classi sociali,

ma come strumento di spoliazione di una classe a favore dell' altra nel solo interesse dei governanti.(17)

b) La finanza politica. Le insoddisfazioni prodotte dalle scuole economiche e socio logiche portò al formarsi della teoria politica dell'attività finanziaria, sostenuta in Italia da B. Griziotti (1884-1956). Secondo questo autore, l'attività finanziaria ha esclusivamente natura politica, perché hanno carattere politico il soggetto (lo Stato), le procedure (essendo, per lo più, obbligatorie e coattive), i fini (adempimento di pubbliche funzioni) di essa. Questa teoria si è prestata a considerazioni critiche in quanto è l'attività globale statuale che è essenzialmente politica, perché politici sono i fini che attraverso essa si perseguono; il che non significa che i modi di agire dell' ente pubblico, quando siano rivolti a particolari settori della vita collettiva, non possano assumere le caratteristi- che proprie dello specifico settore e dei particolari fini. La finalità ultima non vale ad attribuire alle singole attività statali eguale natura (politica). Tutte le attività statali hanno in definitiva un fine politico, ma non per questo esse sono tutte attività politiche. L'attività finanziaria avrebbe per unico obiettivo la ripartizione del costo dei pubblici servizi fra le varie classi sociali; ripartizione che le classi governanti effettuerebbero esclusivamente con criteri e finalità politiche. Questa teoria, per quanto si ponga sopra un terreno più realistico della teoria del Sax, è unilaterale e perciò in- completa. L'attività finanziaria non ha e non può avere per unico cnlerio direttivo, quello politico della distribuzione del costo dei pubblici servizi fra le varie classi sociali. Essa deve tener conto anche delle possibilità economiche del paese e soprat- tutto della necessità che da essa non siano ostacolati lo sviluppo della produzione e la formazione del risparmio. La finanza, per essere durevolmente forte, non deve soffocare l'economia; e per non soffocarla deve proporzionarsi alle condizioni e possibilità di questa. Non si può affermare, quindi, che l'attività finanziaria sia guidata esclusivamente da criteri politici. (18)

D) La finanza congiunturale. I canoni su cui si fondavano le concezioni classiche dell'attività finanziaria, erano, come si è scritto, la neutralità e il pareggio di bilancio. Per i classici della c.d. finanza ortodossa, il disavanzo non era intellettualmente accettabile. «Per lungo tempo il pareggio è stato una sorta di tabù. Il disavanzo era considerato da tutti ed anche dagli elettori segno di dissennatezza e sregolatezza nella condotta economica dello Stato. Certamente il tabù veniva infranto, però rimaneva il senso del peccato.. .» (F.

Romani, 1980). La rispettabilità intellettuale di questo convincimento fu demolita da J .M. Keynes, con numerosi scritti sui programmi di espansione e sulla crisi economica del 1929, poi proseguita con i suggerimenti contenuti nella *open letter* diretta al Presidente degli Stati Uniti, pubblicata nel *New York Times* del 31 dicembre del 1933, fino a sostanziarsi nella sua opera fondamentale in cui egli espone, con metodo scientifico, la sua critica alla finanza classica.

Keynes contesta che i meccanismi spontanei del mercato consentano la piena occupazione, anzi il loro assestamento avverrebbe a livelli sempre più bassi di sottoccupazione. Essendo, secondo Keynes, la causa prima di questo fenomeno la deficienza della domanda globale, il disavanzo del bilancio pubblico, cioè un eccesso di spesa rispetto alle entrate, rappresenta un sostegno della domanda globale, stimola la ripresa dell'occupazione e l'incremento del reddito.

Nel presupposto keynesiano, dunque, il disavanzo *(deficit spending)* diventa una pratica permanente per raggiungere l'equilibrio di massima occupazione. Infatti, esso non sottrarrebbe risorse produttive agli impieghi privati, secondo la concezione della finanza neutrale, ma assorbirebbe risorse produttive che non sono occupate per l'in- sufficienza della domanda.

Concludendo, per la dottrina keynesiana, il disavanzo non è un onere, ma un mezzo per raggiungere la piena occupazione dei fattori produttivi e non ha carattere straordinario in quanto nell' economia spontanea di mercato la disoccupazione è un fatto normale (J.M. Keynes, 1953).

Il disavanzo permanente richiede la ricerca del suo finanziamento. Secondo i canoni della finanza *neutrale*, il disavanzo, considerato come fenomeno eccezionale, doveva essere affrontato con mezzi di finanza straordinaria (imposte straordinarie, emissione di carta moneta, prestiti pubblici) con particolare preferenza per il ricorso alle imposte straordinarie, che, incidendo sui consumi, avrebbero ridotto la domanda globale. Invece, nell 'impostazione keynesiana è preferibile ricorrere alla creazione di mezzi monetari aggiuntivi e ai prestiti pubblici. E' evidente che, cambiando la concezione del disavanzo, cambiasse anche il criterio di scelta del suo finanziamento e cadesse la «vexata quaestio» per la scelta fra imposta e prestito.

Viene così ad essere evidenziata la funzione anticiclica della finanza pubblica, la quale, attraverso la manovra della spesa pubblica contribuisce alla correzione delle fluttuazioni economiche (congiuntura) si da conseguire la stabilizzazioone del reddito nazionale.

E) La finanza funzionale.

I concetti elaborati dal Keynes furono approfonditi dai post-keynesiani, i quali svilupparono la concezione congiunturale della finanza pubblica, riconoscendo a quest'ultima una funzione non più soltanto stabilizzatrice del reddito nazionale, ma anche incrementativa di esso; e per la rilevanza che la funzione finanziaria assumeva rispetto al reddito nazionale, essa fu definita funzionale. Nello schema di tale teoria, l'attività finanziaria è considerata strumento di risoluzione dei problemi di lungo periodo con finalità di programmazione, di stabilità e sviluppo del sistema socio- economico.

La teoria della *finanza funzionale* è la più moderna concezione in materia di finanza pubblica, ideata da Lerner *(The ecpnomic of contrai,* N. Y., 1946) con il contributo del pensiero di Hansen *(Fiscal policy and business cycles,* N. Y., 1941). La finanza pubblica diventa garanzia dell'interesse pubblico nel suo complesso ossia benessere economico e benessere sociale nel grado più elevato. Tale tipo di benessere può essere realizzato soltanto attraverso un' attività finanziaria diversificata tra lo Stato e gli enti pubblici che esso crea per un' accelerazione dei fini che si propone. L'impostazione keynesiana della finanza pubblica, anche se non da tutti accolta, ha spinto tuttavia i governi ad attuare una politica finanziaria di tipo funzionale, dove il bilancio assume un ruolo attivo, in quanto i governi, per contrastare il ristagno, combattere l'inflazione, stimolare la domanda, prevenire o correggere le fluttuazioni economiche, ricorrono al prelevamento delle entrate, all' erogazione di spese, al prestito pubblico e ai mezzi monetari. La finanza funzionale si presenta come un tipo di attività finanziaria che si pone in relazione al volume di beni e di servizi prodotto dall'economia privata allo scopo di compensare eccessi o insufficienze, agendo talvolta con il pareggio, ma spesso con il disavanzo, assumendo, pertanto, il carattere di finanza compensatrice.

La manovra del bilancio, nell' ambito di questa tipologia, definita anche *fiscal policy,* si realizza come manovra fiscale e come manovra della spesa pubblica e quindi attua una vera e propria *politica di bilancio.* Questo, a sua volta, deve essere strutturato in modo da assolvere la funzione di strumento di correzione degli andamenti economici in quanto raffigura l'ossatura della attività finanziaria. E' nel bilancio nazionale che confluisce l'intera attività politico-economica e finanziaria che lo Stato vuole porre in essere e che per essere adeguata agli obiettivi che si vogliono raggiungere deve superare notevoli ostacoli. Infatti non sempre è prevedibile l' evoluzione economica, che è legata anche a congiunture esterne. L'azione dello

Stato è sempre in ritardo rispetto al fenomeno economico che si vuole correggere. Comunque sono sempre in ritardo gli effetti della politica di bilancio. La rigidità crescente dei bilanci pubblici restringe sempre di più il margine di manovra.

Il finanziamento del disavanzo è un problema che devono affrontare i sostenitori della politica di bilancio. Su questo punti si mettono in luce i legami fra politica di bilancio e politica monetaria. Il ricorso al debito pubblico, come metodo normale di finanziamento del disavanzo, può portare verso l'inflazione se non si ricorre anche all'imposizione fiscale e se il disavanzo non è riuscito a produrre un maggior reddito reale.

Se i *deficit* di bilancio si limitano ad accrescere soltanto i redditi monetari a disposizione della collettività, il ricorso al debito pubblico, come metodo cB finanziamento del disavanzo, trova il suo limite nell'inflazione.

Le emissioni di carta moneta e di buoni ordinari del tesoro sono altri modi di finnanziare il disavanzo.

Appare chiara, perciò, l'influenza che la politica di bilancio esercita sulla moneta e sul credito e una realtà viene assunta: la politica di bilancio diviene tipica della finanza funzionale. In altri termini, le spese pubbliche e le pubbliche entrate vengono usate come fattori determinanti dell'indirizzo e dell'andamento dell'economia e la finanza pubblica si fa elemento attivo del mercato convertendosi in finanza funzionale.

Il mutamento d'orientamento e la completa evoluzione dottrinale erano, comunque, avvenute: l'attenzione si era spostata dall'equilibrio del bilancio verso l'equilibrio dell 'economia ed il primo aveva perduto la caratteristica di obiettivo intangibile, per divenire null'altro che un mezzo.

Si era giunti alla vera e *propria finanza funzionale.* Con essa, l'attività finanziaria diventa fattore determinante:

a) del volume del reddito nazionale e della sua stabilità;
b) della distribuzione del reddito tra gruppi sociali;
c) dello sviluppo economico.

E' evidente che una siffatta politica finanziaria conduce spesso a bilanci dello Stato fortemente passivi e per questo viene chiamata del *deficit spending.* Essa richiede perciò un' attenta valutazione delle condizioni del mercato, perché può mette- re a repentaglio la stabilità monetaria.

Data questa nuova impostazione del bilancio, quasi ovunque si abbandona il criterio patrimoniale-aziendalistico di classificazione delle entrate e delle uscite per adottare quello economico-funziona-

le che consente una migliore applicazione dei principi derivanti dall'impostazione funzionale della finanza pubblica.(19)

F) Il Costituzionalismo fiscale. Ai fini di una esposizione omogenea, sia pure in maniera alquanto schematica, occorre considerare i problemi determinatisi nelle pubbliche finanze degli stati democratici europei dell' occidente a seguito dell'accettazione delle teorie keynesiane e, in conseguenza, all'abbandono della regola aurea del principio del pareggio del bilancio su cui si fondava la teoria tradizionale. L'instaurazione della finanza funzionale e la sorprendente diffusione e il rapido successo della teoria del *deficit spending*, ha rafforzato nei governi la fiducia nella loro capacità di gestire la politica finanziaria in maniera di promuovere la stabilità e lo sviluppo economico, adoperando il bilancio non più soltanto come mezzo di rappresentazione delle entrate e delle spese, ma quale strumento di politica economica. La manovra di bilancio, in questo tipo di finanza, espande le spese pubbliche che agiscono come offerta aggiunta di beni e servizi rispetto a quella effettuata dagli operatori privati per stimolare l'economia con un'azione anticiclica: nei momenti favorevoli la spesa pubblica aggiuntiva è stata finanziata dalla crescita economica e, quindi, da un accresciuto gettito fiscale; in quelli negativi si è consentito che le spese pubbliche aumentassero fino ai livelli ipoteticamente corrispondenti ai potenziali incrementi che sarebbero stati disponibili se l'economia avesse funzionato al massimo delle sue capacità. Garantire l'equilibrio economico è stato, dunque, considerato più importante che mantenere il pareggio di bilancio. Ora, alla copertura delle nuove o maggiori spese tramite indebitamento si è fatto sempre ricorso sin da quando in ragione di un crescent6 democratismo e, cioè, dell' allargamento della rappresentanza politica dei ceti, si determinò una asimmetria tra potere fiscale dello Stato e potere di spesa dello stesso, che veniva legittimato ad attivare spese per un ammontare superiore alle entrate derivanti dal potere fiscale. Questa asimmetria determina storicamente nell' età contemporanea il disavanzo del bilancio pubblico che le varie teorie economiche e la scienza delle finanze hanno particolarmente approfondito, vuoi sotto l'aspetto della determinazione del livello considerato ottimale e, quindi, del suo limite massimo, oppure per quello relativo degli oneri a carico delle generazioni future o, ancora, per i vincoli cui sottoporre l'intero sistema politico-istituzionale necessitato a fronteggiare il servizio del debito derivante dalle spese passate. Tuttavia, queste spiegazioni pur essendo utili per mettere in luce le tendenze di lungo periodo sono di scarsa utilità per interpretare il presente in cui, da un lato, il disavanzo è diventato una com-

ponente strutturale del sistema non venendo, cioè, riassorbito nei periodi di ciclo economico positivo e, dall'altro, ha avuto un'espansione che non trova giustificazione né nell'analisi storica delle sue cause né nella scelta applicativa delle teorie keynesiane (L. Di Renzo, 1991).

Il fenomeno in questione è stato, quindi, esaminato nell'evoluzione della spesa pubblica e del suo finanziamento e nel contesto istituzionale in cui si formano le decisioni di bilancio. Ne è derivata una analisi economica delle istituzioni politiche e da questa letteratura, che ha, peraltro, illustri precursori in Italia, si possono trarre utili spunti interpretativi sulla questione che si sta qui trattando.

In ragione di questa interpretazione, il fenomeno può essere così osservato: a) la logica del sistema democratico porta al finanziamento in disavanzo delle spese; b) la possibilità del ricorso al disavanzo tende a far aumentare le spese; c) le spese preferite dal sistema democratico sono quelle di trasferimento. Infatti, la caratteristica essenziale delle scelte democratiche di bilancio risiede nella considerazione dei vantaggi e svantaggi che, in termini di voto, i programmi di tassazione e di spesa porteranno ai singoli uomini politici considerati come agenti economici che cercano di massimizzare voti: i guadagni e le perdite derivanti dai vari programmi creeranno i risultati di bilancio di un sistema democratico (Buchanan - Wagner, 1977).

Ora, il metodo meno costoso politicamente per finanziare le spese è il ricorso al *deficit* in quanto l' indebitamento manca di percezione immediata da parte degli elettori, fa risaltare soltanto i gruppi avvantaggiati e crea l'illusione che non vi siano svantaggiati; quando, poi, i costi diventano visibili possono essere attribuiti ad altri (governi precedenti, Assemblee parlamentari, fattori internazionali, sindacati) e, trattandosi di un sistema concorrenziale, diventa comune il metodo di ottenere la maggioranza per una spesa che interessa un determinato gruppo dando in contropartita il voto per una spesa che interessa un altro. Questo meccanismo di espansione della spesa pubblica in disavanzo, comportando una caratteristica di personalizzazione amplia la categoria relativa ai trasferimenti che permette di scegliere i clienti da favorire. In questa situazione passano le decisioni delle singole spese (si trova facilmente la maggioranza) ma l'insieme della collettività non si riconosce assolutamente nel volume complessivo della spesa pubblica e sull'enormità del disavanzo, dato che gli interventi sono sempre più specifici, sempre più corporativi e sezionali accentuando la crisi del sistema democratico.

Lo sviluppo più interessante di questo indirizzo teorico, che non lascia dubbi sulla necessità di porre vincoli al potere discrezionale

dei politici nelle decisioni di bilancio, è costituito dal *Costituzionalismo fiscale.* Con questa espressione, viene individuato quell' orientamento dottrinale che ha inteso ispirare le scelte di politica economico-finanziaria a obiettivi previsti da un documento a carattere costituzionale, approvato con regole che richiedono un numero di consensi molto elevato (maggioranza qualificata). In base a questa impostazione, si prevede un sistema decisionale pubblico distinto in due fasi: la prima, di carattere costituzionale, nella quale si decidono le "regole" e la seconda, ordinaria, nella quale confluiscono le decisioni di immediata rilevanza concreta. Dal punto di vista della *Public Choice*, la politica di bilancio keynesiana viene sottoposta a un approfondito esame critico per aver legittimato il funzionamento di un *budgeting system* svincolato dalla regola del pareggio e aver contribuito ad erodere il senso di disciplina politica indispensabile per il rispetto di una politica di bilancio sostenibile. Ne consegue, per questi studiosi, la convinzione che uno dei principali vincoli di natura costituzionale all'azione dei politici dovrebbe riguardare il ripristino della regola del pareggio di bilancio. Altre proposte riguardano la limitazione della spesa pubblica e anche l'introduzione di limiti al potere fiscale.

NOTE

[1] Morselli, *op.cit.*, 17. Ampie notizie sulle finanze delle città greche, in questo periodo, si trovano in Andréades, *Le finances publiques de Sparte,* Athènes, 1915 e in Francotte, *Les finances des citès greques,* Paris, 1909. Cfr anche, Amatucci R., *Disegno storico della cultura greca,* Il Bari, 1907, 98. Sulle finanze degli ateniesi, v. principalmente, Cavignac, *Etudes sur l 'Histoire financière d'Athène au V siècle,* Paris, 1908.

[2] Pisciotta, *Intorno ad alcuni riflessi della contabilità pubblica in diritto romano,* in *Studi in on. di Carbone,* Milano, 1970; Clerici, *Economia e finanza dei romani,* Bologna, 1943. Un 'ampia disamina della evoluzione storica di tutta la finanza pubblica è riportata in Di Renzo F., *Manuale di contabilità pubblica,* X edizione, Napoli, 1978, 34-92.

[3] V.si Masi V., *La ragioneria nell'età medioevale,* Bologna, 1975 e anche Di Renzo F., *La finanza antica,* Milano, 1955

[4] Sullo stato della finanza di questo periodo, C. Clamagerau, *Histoire de l'impot en France,* Paris, 1876, e anche Arnould, *Histoire generale des finances de la France,* Paris, 1884.

[5] Sotto il profilo politico, il bilancio, come documento dell'attività finanziaria dello Stato, nacque e si perfezionò con il sorgere delle forme rappresentative delle collettività nazionali, onde esso è coevo alla nascita dei diritti costituzionali e i suoi principi si sono consolidati unitamente allo Stato moderno. Cfr. Jèze, *Théorie générale du budget,* Paris, 1929 e Trotabas- Cottoret, *Droit budgetarie,* Paris, 1972.

[6] In argomento, L. Di Renzo, *Il bilancio dello Stato,* Giuffrè, 1979.

[7] La prima fioritura riguardò l'Inghilterra; seguirono Francia e Spagna, soprattutto per la pressione delle vicende belliche del sec. XV. In Italia, la peculiarità della pluralità frazionata di stati autar-

chici portò all'immobilismo fino a tutto il secolo XVII. Mentre in Germania soltanto nella metà dello stesso secolo emerse la nuova realtà territoriale degli Stati germanici. Cfr. G. R. Elton, *The Tudor revolution in govemment*, Cambridge, 1953.

[8] Per eventuali approfondimenti al riguardo, cfr. M.S. Giannini, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1976, e dello stesso A. *Profili storici della scienza del diritto amministrativo*, in *Quaderni Fiorentini*, n.2, 1973.

[9] Il processo evolutivo fu assai rapido. Alla Rivoluzione francese seguì un profondo mutamento costituzionalé dello Stato moderno, ulteriormente integrato e perfezionato dalle rivo- luzioni liberali che portò all'insorgenza della statualità disciplinata e assoggettata alla legge e allo scardinamento della struttura statale dell'assolutismo. Così A. Barettoni Arleri, *Lezioni di contabilità di Stato*, Roma, 1982.

[10] V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969; A. Fedele, *La riserva di legge*, in *Trattato di diritto tributario*, Vol. I, Tomo I, Padova, 1994.

11 Sul significato che il termine finanza ha assunto nelle varie epoche, cfr. L. Bernardino, *Finanza, ad vocem*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. 8°, col. 347.

[12] Sulle caratteristiche dell' attività fmanziaria, risultano ancora valide le riflessioni di Tangorra, *Trattato di Scienza della Finanza*, Milano, 1915; ma anche H.M. Groves, *Financing govemement*, New York, 1939.

[13] Le scuole economiche della finanza neutrale (sviluppatisi principalmente in Francia nella prima metà del secolo decimonono) presuppongono schemi di svolgimento di economia privatistica e poggiano su principi liberistici. Tra i principali rappresentanti di questa fase dell' evoluzione del pensiero finanziario: *SENIOR, Economia politica*, in *Biblioteca dell' economista*, serie I, vol II; Bastiat, *Armonie economiche*, id, Vol. XII; e anche Say, *Trattato di economia politica*, id, vol. VI.

[14] A. Wagner, *Finanzwissenshaft,* Leipzig, 1885 (111 edizione). Esiste anche una traduzione italiana a cura di M. Ferrari - G. Bistolfi, *La scienza dellefinanze,* Torino, 1891. Per la teoria della riproduttività, cfr. Ditzel, *Die VolkS'wirtshaft und ihr Verhaltruss-zu Gesellshaft und Staat,* 1864; Stein, *Finanzwissenshaft,* Leipzig, 1884; List, *Das nationale System des politishen oefonome,* 1844;

[15] Sax, *Principi teorici di economia di Stato,* in *"Biblioteca dell'economista",* serie V, Vol. XV .

[16] Con gli schemi politico-sociologici opposti a quelli volontaristici della finanza sociale sorge la riflessione sull 'inadeguatezza delle scuole economiche a fornire una giustificazione del fenomeno finanziario con attribuzione ad esso di diversa natura e con carattere di svalutazione dell'aspetto economico dell'attività finanziaria. Su tale assunto, Vsi, Conigliano, *L'indirizzo teorico nel/a scienza delle finanze,* in *Saggi di economia politica e di scienza delle finanze,* Torino, 1903; Murray, *Principi fondamentali di scienza pura delle finanze,* Firenze, 1914.

[17] La teoria sociologica ha il grande merito di sottolineare l'opportunità di studiare il fenomeno finanziario come fattore dell'equilibrio sociale e quindi come fenomeno complesso in quanto concorrono a formarlo elementi politici e sociali; tuttavia, poggiando su una caratteristica negativa potenziale della fenomenologia finanziaria avulsa dalla ricerca di un equilibrio economico, risulta poco aderente alla realtà e di scarsa validità. Cfr. Griziotti-Parravicini, *Elementi di Scienza delle Finanze,* Milano, 1962.

[18] Sulle motivazioni politiche dell'attività finanziaria, B. Griziotti, *Principi di politica, diritto e scienza del/e finanze,* Padova, 1929.

[19] In tema di finanza funzionale, ampi riferimenti in G. Ingrosso, *op. ult. cit.;* e inA. Amatucci, *L'ordinamento giuridico finanziario,* Napoli, 1999.

CAPITOLO II

La disciplina giuridica della finanza pubblica nazionale

4. La costituzione repubblicana enuncia principi in materia finanziaria costituenti il frutto di criteri ed orientamenti a cui si pervenne non senza vivaci dibattiti sull'ampiezza che doveva assumere la regolamentazione costituzionale della materia finanziaria. Nel rapporto che la Commissione economica presentò all'Assemblea Costituente furono considerati due possibili schemi: un primo tendeva a fissare nella Costituzione le regole principali riguardanti la finanza, spaziando dai criteri informativi dei tributi fino ai principi amministrativi dell'entrata e della spesa e dei relativi controlli; un secondo partiva dal concetto di considerare, in sede di organizzazione costituzionale, soltanto quelle norme finanziarie che attenessero all'essenza del principio di libertà e dei diritti fondamentali dei cittadini. Nel primo schema, le norme finanziarie costituzionali sono la sola fonte di diritto in materia finanziaria e tributaria al fine di garantire la libertà patrimoniale dei cittadini dal potere del legislatore, il quale non può disporre dei tributi e variarne i caratteri essenziali se non nella forma prevista per le modificazioni della Costituzione. Nel secondo schema, l'intervento costituzionale sulla materia finanziaria è limitato ad argomenti essenziali riguardanti il bilancio, la sua gestione e l' enunciazione del dovere dei cittadini di concorrere alle pubbliche spese, in quanto spetta poi al legislatore di svolgere e applicare in istituti specifici i principi fondamentali modificandoli col variare delle opportunità concrete.(1)

I Costituenti optarono per la seconda soluzione che, seppure in astratto poteva sembrare meno idonea della prima ai fini della difesa dei diritti dei cittadini, presentava, tuttavia, il pregio indiscutibile di non appesantire la Carta Costituzionale con una serie di norme specifiche e particolari da un lato, e, dall'altro, di rispondere meglio alle necessità di una legislazione e di una amministrazione aderente ai bisogni concreti. Inoltre, fu esaminato il problema della compatibilità delle norme finanziarie vigenti nello Statuto Albertino (precedente storico della Costituzione Repubblicana) con la rispondenza alle esigenze di una piena, chiara e ordinata cognizione dei fatti finanziari.

Da questa verifica, i principi costituzionali che emersero in

materia finanziario/economica, risposero a un preciso intento compromissorio tra i diversi filoni culturali economici presenti negli esponenti politici e accademici che contribuirono alla stesura della Costituzione.

Infatti, fin dalla caduta del fascismo si era resa possibile la saldatura tra il momento teorico e quello operativo della cultura economico-finanziaria, sanando la frattura fra elaborazione astratta e sua sperimentazione in termini di proposte politico- economiche. In questa prospettiva, nella fase costituente, emersero quattro diverse linee culturali: il liberismo economico, il riformismo di sinistra, il keynesismo in senso lato, il riformismo cattolico. La linea liberista andava alla ricerca degli elementi che potessero determinare la trasformazione della nazione da paese illiberale e agricolo a democratico e industriale, individuando nei principi solenni del diritto di proprietà, la libera iniziativa, la libera concorrenza, le fondamenta di una moderna società nel quadro dei diritti di libertà posti a protezione di una struttura sociale sempre più pluralista e perciò stesso bisognosa di una rete di solide garanzie per impedire che l'intervento pubblico ingabbiasse lo sviluppo sociale. (2)

Il riformismo di sinistra, invece, era impegnato in richieste di riforme strutturali nell'ambito della pianificazione e sul ruolo da assegnare alla libertà economica considerata come fattore di destabilizzazione degli equilibri sociali ed espressione degli interessi del capitalismo; si suggerivano, quindi, principi di politica economica pianificata e statalizzata.(3) Il keynesismo, riaffermava l'esigenza di attribuire allo Stato funzioni di intervento sull'economia e sulla società attraverso una riscoperta dell'attività monetaria e della spesa pubblica come strumenti per attuare finalità di politica economico/finanziaria e con l'assunzione di un'ipotesi programmatoria intesa come strumento di direzione del sistema economico.(4) Di contro, nel riformismo cattolico (dottrina sociale) emergeva un ripensamento sul meccanismo del mercato e l'esigenza della giustizia sociale, fondata sulla riflessione di creare un'economia rispettosa e servente la persona umana e sulla richiesta di un'organizzazione in grado di attenuare le distanze sociali con una più equa ripartizione del reddito.(5)

Queste diverse posizioni teoriche emersero chiaramente nell'Assemblea Costituente generando una vera e propria conflittualità ideologica su cui finì per incidere in modo determinante l'apporto della sinistra democristiana e il suo sforzo di coagulare

in unicità di proposta i diversi schemi economico/finanziari in discussione. L'abile mediazione del gruppo dossettiano, finì con il rappresentare il punto d equilibrio fra esigenze garantiste legate alla tradizione liberaldemocratica e esigenze di intervento dello Stato in senso egualitario che emergevano dalla componente socialista e comunista. Proprio attraverso questa opera di mediazione trovarono spazio i nuovi rapporti fra libertà e eguaglianza, fra democrazia e socialismo, fra personalismo cristiano, umanesimo marxista e individualismo liberale. La capacità di sintesi fra garantismo e ugualitarismo, realizzata nei principi e nei rapporti economico-sociali espressi nella Costituzione, costituisce proprio la forza e non la debolezza della nostra carta fondamentale.

4.1 Per l'interpretazione dei principi fondamentali di diritto finanziario contenuti nella Costituzione occorre premettere che in parte per l'origine storica che molte disposizioni hanno avuto e, soprattutto, per l'aspetto sistematico cui il testo costituzionale è ispirato, il metodo scelto è quello di individuazione di norme che, a seconda se collocate fra l'affermazione di diritti fondamentali o fra i principi di organizzazione costituzionale, permettano l'enucleazione dei principi informatori della materia in modo sistematico e quindi di verificare il tipo di concezione finanziaria che dalla Carta costituzionale promana.

Emblematico è il rilievo dell'art. 23, secondo il quale «nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge». La formazione dell'art. 23 evidenzia la sua diretta connessione con il principio di legalità che è alla base del costituzionalismo europeo, poiché proprio come «consenso» all'imposta esso ha trovato le sue prime enunciazioni e, dunque, nei suoi rapporti con la disciplina del prelievo fiscale. Nella consolidata interpretazione dottrinale si è riconosciuto nell'art. 30 dello Statuto Albertino la norma genetica dell'attuale art. 23, del quale costituirebbe il precedente storico essendo la norma statutaria così strutturata: «nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal re». Ma se questa disposizione può costituire il fondamento storico dell'art. 23 Cost., certamente da questo si discosta riguardo alla *ratio* e al contenuto. Invero, l'art. 30, Statuto, era ispirato alla logica dell'autoimposizione, intesa come «consenso» dei contribuenti, che, nelle mutate modalità di acquisizione di esso, attraverso contribu-

zioni non più volontarie e censuarie ma collettive e obbligatorie, dovette scaturire da un organismo rappresentativo del consenso popolare, vale a dire dal Parlamento. E poiché nel quadro organizzativo statutario, il potere legislativo era collettivamente esercitato da tre poteri, ossia dal re e dalle due Camere (art. 3 e 56), mentre il potere esecutivo apparteneva solo al re, veniva statuito che «il re convoca ogni anno le due Camere» (art. 9); e che «ogni legge d'imposizione dei tributi o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato, sarà presentata prima alla Camera dei deputati» (art. 10). Veniva così disciplinato il principio della riserva di legge concepito come strumento atto a riequilibrare l'assetto dei poteri politici e << finalizzato alla garanzia dell' integrità patrimoniale dei singoli nei confronti dell' arbitrio del sovrano >> onde il senso profondo del disegno era quello di controllo del Parlamento sull' azione del Governo e di tutela del singolo nei confronti dell'azione amministrativa finanziaria.(6)

Il principio dell' autoimposizione viene inglobato nel principio di legalità che attribuisce giuridicità alla garanzia politica del consenso al tributo. Ora se questi sono i tratti caratterizzanti la formulazione dell'art. 30 Statuto, certamente è agevole percepire la mutata fisionomia e funzione assunta dal dispositivo dell'art. 23 della Costituzione repubblicana. Infatti in tale contesto sorge una diversa giustificazione del principio, dal momento che la sovranità appartiene al popolo, che la esercita mediante i suoi rappresentanti parlamentari della cui maggioranza il governo diventa espressione, in virtù del vincolo di fiducia e, comunque, il potere esecutivo è esclusivamente titolare dei poteri che la legge gli riconosce (principio di legalità). Ne discende che, se questo è il quadro in cui la riserva di legge deve operare, l'art. 23 esprime l'esigenza di garanzia nei confronti di qualsivoglia intervento autoritativo realizzata attraverso la riserva di legge per qualsiasi prestazione imposta di carattere personale e patrimoniale. Ciò evidenzia che il principio di legalità, del quale l'art. 23 è espressione, si risolve anche nel profilo garantistico della libertà individuale e patrimoniale di fronte a qualsiasi intervento autoritativo della pubblica amministrazione, dal momento che in uno stato di diritto solo la legge può creare dei diritti a favore della Pubblica Amministrazione e delle limitazioni o delle obbligazioni a carico del cittadino. Quindi la funzione garantista della riserva di legge non investe più soltanto la tutela dell'interesse individuale del singolo, ma viene individuata in funzione dominante di strumento di interessi generali e

pubblici. Ciò, in quanto, il principio di legalità garantisce la continuità del sistema normativo di fronte all'alternarsi delle forze politiche al governo e alla prevaricazione dell'apparato burocratico che, nell'attuazione dell' indirizzo governativo, potrebbe esorbitare oltre i limiti consentiti. Inoltre, per chiarire altri aspetti che più direttamente rilevano ai fini dell'interpretazione dell'art. 23, la norma costituzionale ponendo una riserva di competenza e di procedimento assicura il mantenimento del principio di rappresentatività delle minoranze mediante la dialettica del dibattito parlamentare, intervento che sarebbe escluso rispetto agli atti del potere esecutivo. Deve ancora rilevarsi che, se l'area della tutela della sfera privata nei confronti delle prestazioni imposte, ai sensi dell'art. 23 può essere limitata non *per legge* ma *in base alla legge*, ciò significa che la disciplina *relativa* non va esaurita dalla norma istitutiva della contribuzione, ma può essere demandata ad altri livelli normativi la facoltà di integrazione. Anzi, si può affermare che la novità introdotta dall'art. 23 consiste proprio nell'istituzione di una riserva di legge *relativa*, visto che con la dizione *«in base alla legge»*, il Costituente consente la possibilità d'integrazione della disciplina del tributo stabilita dalla legge istitutiva con norme subprimarie. Il che permette l'intervento dell'esecutivo, tramite l'apporto dell'apparato burocratico nell'adozione dei provvedimenti amministrativi consentiti dal carattere relativo della riserva di legge, a loro volta sottoposti ai controlli amministrativi e giurisdizionali, mentre le leggi finanziarie soggiacciono al sindacato della Corte Costituzionale.

Occorre aggiungere, da ultimo, che riferendosi alla legge come fonte di produzione normativa considerata dalla riserva, l'art. 23 consente al governo di regolare la materia finanziaria attraverso l'esercizio della funzione legislativa nei limiti tracciati dagli artt. 76 e 77 della stessa Costituzione: infatti, l'emanazione dei decreti legislativi è condizionata alla specifica delega da parte del Parlamento e l'efficacia dei decreti legge è subordinata alla loro conversione in legge da parte dello stesso Consesso.(7)

4.2 Tra le norme finanziarie costituzionali, particolare importanza riveste l'art. 53, il quale stabilisce testualmente al primo comma «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva»; e, al secondo, «il sistema tributario è informato a criteri di progressività». Il Costituente

non si è limitato ad affermare il principio di legalità nella materia tributaria ma è intervenuto sul piano sostanziale individuando il fondamento del dovere tributario, il diritto dell'esercizio della potestà tributaria e i limiti a cui soggiace tale potestà normativa. Il primo comma trova il suo antecedente nella formula ex art. 25 dello Statuto Albertino che così disponeva: «i regnicoli contribuiscono indistintamente nella proporzione dei loro averi ai carichi dello Stato». Ma immediate e molteplici risultano le differenziazioni tra le due formule normative.

In primo luogo, la formula statutaria costituiva un tentativo di porre un confine al potere d'imposizione in conformità alla posizione prevalente tra gli studiosi della prima metà del secolo XIX che trasposero nelle costituzioni liberali ottocentesche i principi della finanza neutrale espressivi della perenne dialettica fra *autorità* e *libertà*, fra diritto d'imposizione e diritto di proprietà. In questa visione la norma tributaria, essendo espressione dello *jus imperii* e, quindi, la manifestazione più tipica del potere di supremazia spettante allo Stato, avrebbe potuto essere disposta da parte del legislatore nella più ampia libertà se non fossero stati individuati dei vincoli a tale facoltà, risolventisi, nel rispetto del diritto di proprietà come limite al potere d'imposizione che si doveva esercitare senza incidere su quel diritto. Inoltre, nello Statuto il principio fondante la contribuzione costituiva una specificazione del generale principio d'uguaglianza in quanto nell'ordine sistematico della Carta statutaria l'obbligo di contribuire, in proporzione degli averi ai carichi dello Stato (art. 25), discendeva dalla dichiarazione dell'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, codificata nell' art. 24.

Ora è evidente che, nel mutato quadro costituzionale, il legame tra i due concetti non sussiste, poiché, mentre la dichiarazione di eguaglianza si colloca tra i principi fondamentali (art. 3), il requisito della capacità contributiva trova posto nell'ambito delle norme che disciplinano i rapporti politici, tra l'art. 52 che dà rilevanza costituzionale al dovere di prestare il servizio militare e l'art. 54 che pone il fondamentale dovere di fedeltà alla Repubblica e alla Costituzione e di adempiere alle funzioni pubbliche.

Dunque, il principio di capacità contributiva, formulato espressamente nella Costituzione italiana, ha una sua valenza autonoma non rimanendo assorbito dal principio di uguaglianza, ma rivestendo il carattere di *parametro* di esso per giudicare se due situazioni siano *uguali* dal punto di vista del diritto tributario.

Sotto un altro aspetto, la formula statutaria prevedeva che soltanto i *regnicoli* (cittadini) fossero i soggetti passivi dell' obbligo contributivo, nel presupposto che per i limitati rapporti commerciali internazionali, soltanto gli stessi potessero essere considerati i protagonisti della vita economica del paese e, come tali, beneficiari esclusivi dell' attività pubblica: ciò a differenza di quanto si è verificato nel tempo, il che consigliò il criterio logico di fare riferimento alla convergenza del soggetto nell' ente impositore, sia dichiarando questa appartenenza nei suoi tre aspetti politico (cittadinanza), economico (produzione, scambio, consumo, etc.) e sociale (partecipazione alla vita della società nazionale); sia mettendo al centro della formula costituzionale l'interesse del soggetto alla esistenza e all'attività dell'ente impositore *(tutti)*. Per di più, il collegamento operato nell'art. 53 Cost. fra «tutti sono tenuti» e la «loro capacità contributiva», vuole indicare che ciascuno è tenuto a concorrere alle pubbliche spese in ragione della *propria* e non dell' *altrui* capacità contributiva. Infine, la misura della contribuzione che era determinata, nello Statuto, «in proporzione», diventa in Assemblea costituente «in ragione», vale a dire che a pari tutela sono sottoposti sia l'interesse collettivo che l'interesse individuale. Se il primo richiede generalità, uniformità e universalità della tassazione e strutturazione del sistema tributario «senza lacune», al secondo va ascritto l'interesse del singolo contribuente a non essere tassato più della propria forza economica specifica ed effettiva. L'interesse fiscale non può portare alla vanificazione del principio di capacità contributiva, ma l'uno e l'altro devono contemperarsi e ricevere tutela perché ambedue aspirano, in un'armonica composizione, alla realizzazione del medesimo fine: la giustizia fiscale (per la contemporanea e pari tutela dei due interessi contrapposti) che impone al legislatore eque soluzioni di equilibrio.

Da queste considerazioni discende che il semplice riferimento agli *averi* (come parametro di misura della contribuzione) operato nella formula statutaria non soddisfa tutte le condizioni e le problematiche sopra esposte, né dà alcun criterio rilevante rispetto all'esigenza di costruire nuovi fondamenti alla teoria politica ed economica dell'imposta. Infatti, il tributo nei suoi elementi costitutivi si fonda sulla *ricchezza* dei singoli, ma discrimina ed integra il dato quantitativo della ricchezza con altri fattori tratti dalla dinamica stessa della ricchezza (reddito, consumo, etc.) e da condizioni personali del soggetto; il che, corrisponde all'assunzione del criterio di capacità contributiva quale principio costituzionale che

fonda e presidia un *giusto* diritto tributario.

Da quanto esposto discende che il Costituente ha inteso intervenire nella materia tributaria sia sul piano formale, prevedendo all'art. 23 che le prestazioni imposte abbiano la loro base nella fonte primaria legislativa; sia sul piano sostanziale indirizzando e delimitando lo stesso contenuto delle norme tributarie in ragione della capacità contributiva del soggetto passivo (art. 53). La norma costituzionale prende in considerazione la capacità contributiva, intesa non come qualità obiettiva e immutabile del soggetto ma risultato di una valutazione, di un giudizio sulla posizione del soggetto e sulla sua idoneità a concorrere. Nel giudizio intervengono gli elementi oggettivi che identificano la situazione del singolo, quali la ricchezza posseduta, acquistata o consumata e le relative vicende (natura della ricchezza, sua funzione sociale, condizioni del possesso dell' acquisto e del consumo) e le condizioni personali (famiglia, età, etc.): il riferimento alla capacità contributiva, dal punto di vista giuridico, si risolve nel l'ulteriore limite al legislatore tributario che a situazioni uguali corrispondono tributi uguali.

Dal quadro finora tracciato, e sulla base degli apporti dottrinali e dell'indirizzo giurisprudenziale può affermarsi:

- che la capacità contributiva consiste nell'idoneità del soggetto ad eseguire la prestazione coattivamente imposta e che tale idoneità deve essere desumibile dalla concreta esistenza del presupposto economico relativo;
- che peraltro, non esiste identità tra capacità contributiva e capacità economica ma solo uno stretto nesso tra le due, richiedendo la prima una valutazione sulle manifestazioni di forza economica riferibili a determinati centri di imputazione soggettiva;

che per ogni singolo concorso alle spese pubbliche, la capacità contributiva il presupposto, il limite massimo, il parametro del prelievo;

- che il legislatore ha l'attribuzione di competenza in materia impositiva ma nei modi, nei limiti e con i criteri desumibili dall'art. 53;
- che il principio di capacità contributiva, opera sulla disciplina della singola imposta sotto l'aspetto sostanziale e procedimentale. In special modo, nel quadro del sistema impositivo, la rilevanza costituzionale del principio di capacità contributiva, come non consente «vuoti» nella tassazione di ogni manifestazione della capacità economica complessiva, così viene violata se vengono sottoposte a tassazione fattispecie non espressive di tale forza.

Egualmente significativo è il rapporto fra le diverse fattispecie economiche alle quali l'imposta deve essere applicata e la connessione fra la fattispecie tributaria e il oggetto obbligato a corrispondere la prestazione relativa, allo scopo di poter definire l'intera posizione contributiva del soggetto. Si tratta, dunque, di presupposti concreti e non astratti di capacità economica dei soggetti passivi, poiché, in effetti, rispondono alla dinamica degli affari e delle operazioni che, con immediatezza, espongono all'attenzione pubblica colui che le pone in essere. In questo modo, l'ente impositore dispone di elementi che, con sufficiente approssimazione, denotano, oltre alle possibilità economiche dei contribuenti anche in quale misura essi sono in grado di pagare la prestazione patrimoniale, in modo da adeguare la contribuzione alle effettive possibilità economiche del soggetto, secondo il disposto del capoverso dell'art. 53 Cost., in base al quale «il sistema tributario è informato a criteri di progressività». L'onere tributario, quindi, deve essere congegnato in modo da assicurare un andamento progressivo all'imposizione nel suo complesso e non per ogni singolo tributo. Mentre, nell'ambito di ogni singola imposta, il principio di capacità contributiva, richiedendo un riferimento all' attitudine soggettiva del contribuente comporta: a) un passaggio da criteri di tassazione *reale* a criteri di tassazione *personale;* b) la esenzione dei redditi minimi; c) la discriminazione sia *quantitativa* che *qualitativa* dei mezzi finanziari; d) la regola delle deduzioni o delle detrazioni; e) la legittimità delle agevolazioni tributarie e dell'utilizzo extrafiscale dell'imposta.

Restano ancora da aggiungere due requisiti che caratterizzano il principio in oggetto: l'attualità e l' effettività.

Il primo va inteso nel senso di implicare il riferimento a situazioni giuridiche reali anche quando si tratta di elementi esauriti nel tempo; vale a dire che l'attitudine alla contribuzione va correlata al presupposto economico al quale l'obbligazione è collegata e non alla concreta situazione del singolo contribuente.

La effettività dell'imposizione nasce, invece, dalla necessità di fondarsi su circostanze materiali concretamente esistenti e non già semplicemente presunte, dovendosi ridurre al massimo le ricorrenti ipotesi di equiparazione e le fattispecie di assimilazione ed evitando che concorrano alla formazione della base imponibile gli incrementi nominali di ricchezza.

Infine va ancora precisato che, se il principio di capacità contributiva ha una valenza autonoma rispetto ai più generali principi

costituzionali, ciò non porta a estrapolarlo dalla Costituzione nel suo complesso, e, più precisamente, va tenuto in debito conto il raccordo con gli artt. 2 e 3 nell' ambito dei principi fondamentali e con la disciplina dei rapporti economici nel cui contesto esso s'inserisce. Il primo comma dell' art. 53 deve essere inquadrato nel rispetto dei principi costituzionali che nei diversi settori economici e sociali possono essere lesi dalle norme tributarie. (8)

4.3. a) Il cardine della disciplina costituzionale della finanza pubblica è costituito dall'art. 81. Esso si compone di quattro commi, portanti altrettante fondamentali statuizioni per la materia.

Il primo, statuendo che «le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo», disciplina il rapporto costituzionale tra Parlamento e Governo nonché le rispettive attribuzioni in ordine alla decisione annuale di bilancio. Dallo stesso precetto deriva, altresì, il principio dell'attribuzione esclusiva al Governo nella presentazione della proposta del bilancio e, quindi, della sua fondazione, con implicita esclusione di un potere diverso di iniziativa legislativa rispetto alla legge del bilancio (art. 71 Cost.).

La norma contenuta nell'ultimo comma dell' art. 72 della Costituzione sancisce il principio che la deliberazione del bilancio deve essere fatta in assemblea, tanto alla Camera dei deputati quanto al Senato; ciò non toglie, anzi postula, la esigenza che i singoli stati di previsione siano preliminarmente esaminati dalle competenti commissioni permanenti.

L'affermazione di tale principio comporta una esplicita riserva di normazione da parte delle assemblee legislative, che trova ulteriore esplicita conferma nel successivo art. 75, secondo comma, il quale sancisce la non ammissibilità del referendum abrogativo per le leggi di bilancio.

Anche se la Costituzione niente prevede al riguardo, è da ritenere che le riserve di legge, sancite dagli artt. 81, primo comma, e 75, secondo comma, e la natura specifica della legge di bilancio, ostino alla possibilità che la sua approvazione possa essere effettuata con atti del potere esecutivo, aventi la stessa efficacia della legge. Ed, infatti, se si pone mente al contenuto dell'art. 76 della Costituzione, che disciplina la delega legislativa, appare chiaro che

essa non può essere applicata alla legge del bilancio, sia perché il Parlamento sarebbe tenuto a fissare *«i principi ed i criteri direttivi»*, svuotando, in tal modo, la specifica competenza del Governo a determinare nella legge del bilancio il contenuto dell' indirizzo politico che esso persegue, sia perché la delega deve essere concessa per *«oggetti definiti»*, e quindi, non può essere applicata alle leggi del bilancio, in quanto questa, comprendente tutta la gestione finanziaria dello Stato, riguarda una multiforme varietà di materie.

La possibilità che la legge del bilancio possa essere posta in vigore tramite decreto legge è negata dalla maggioranza della dottrina. L'art. 77 della Costituzione determina la condizione che rende possibile l'emanazione da parte del Governo di decreti aventi forza di legge: possibili solo in caso di necessità ed urgenza. Nel caso specifico del bilancio, come è stato correttamente osservato, questa ipotesi potrebbe dirsi realizzata solo in caso di paralisi dell'attività dello Stato, per il rifiuto persistente da parte del Parlamento di approvare la legge del bilancio. Tale atteggiamento implicherebbe, però, la sfiducia nei confronti del Governo, che in un regime parlamentare, come è il nostro, non ha che la alternativa di rassegnare le dimissioni o di chiedere ed ottenere dal Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere.

La norma in esame esprime anche i principi di annualità, unicità ed unitarietà della decisione di bilancio.

Quanto al primo, la regola rappresenta una conferma di un secolare principio ordinamentale fondato nel convincimento di un periodico e annuale incisivo controllo parlamentare sulla gestione finanziaria. Inoltre, l'attività finanziaria, pur nella sua complessa articolazione in numerose partizioni, attraverso il bilancio, diviene oggetto di una visione e deliberazione unitaria (terzo principio) da parte del Parlamento, che anche formalmente ha introdotto il principio della legge unica annuale di bilancio intesa come legge unica di approvazione (secondo principio).

Per l'approvazione del bilancio, la Costituzione non prescrive una maggioranza qualificata. Al riguardo è da ricordare che, in occasione dell' approvazione dell' art. 81 da parte dell'Assemblea costituente, fu presentata una proposta intesa a stabilire, per tale approvazione, una maggioranza di due terzi in entrambe le Camere. La proposta non trovò accoglimento, in quanto una siffatta maggioranza sembrò «difficilissima da raggiungersi», di modo che, per la mancata approvazione del bilancio «si sarebbero avute conseguenze di vasta portata».

Sempre in relazione al primo comma dell' art. 81, è da rilevare che questi, riferendosi al bilancio, adotta il sostantivo al plurale, il che potrebbe indurre l'interprete a ritenere che si sia voluto abbandonare uno dei caratteri più rilevanti, sotto il profilo tecnico-finanziario, dello stesso bilancio, qual è quello della sua «unità». Sennonché il termine «bilancio», usato anche al singolare, lo si incontra ripetuto in altre parti dello stesso art. 81, e, precisamente, nel secondo e nel terzo comma.

Sotto il profilo storico è da ricordare in proposito che, in occasione della discussione, in seno all'Assemblea costituente, dell' art. 77 del progetto (divenuto poi art. 81 in sede di coordinamento), ritenendo di rilevare un errore di stampa nel testo in discussione, l'On. Ruini (presidente della commissione dei «75» che predispose il progetto di Costituzione) propose all'Assemblea l'approvazione di una *«correzione»*, sostituendo la dizione di «bilancio» originariamente adoperata al singolare, con il plurale, allo scopo di *«evitare l'equivoco»* dell'eventuale adozione di un bilancio *«non distinto per ministeri»*. Questa «volontà» del costituente sembra sia stata accettata dai più. Una diversa conclusione (quale potrebbe essere quella relativa alla ipotesi che il costituente si sia riferito alle singole leggi di approvazione degli stati di previsione dell' entrata e delle spese) porterebbe a considerare incostituzionale la legge 1 marzo 1964, n. 62, che, come si è già in precedenza accennato, ha unificato, quale contenuto di un solo atto legislativo, tutti gli stati di previsione della entrata e della spesa del bilancio statale. Ma questa conclusione sarebbe, inoltre, in contrasto con la stessa formulazione del comma in esame, non potendosi considerare distintamente *«bilanci»* le singole leggi di approvazione dei diversi stati di previsione, i quali ultimi, pur costituendo, all'epoca della discussione della norma, oggetto di distinti atti legislativi, non possono non comprendersi in un *unico bilancio*, senza che venga meno il significato ed il valore del termine. Pertanto, è da ritenersi che la Costituzione ha lasciato impregiudicata la questione se il bilancio statale possa essere approvato con uno o più atti legislativi, mentre ha voluto che ogni ministero abbia uno stato di previsione della spesa distinto, intendendosi nella accezione di *«bilancio»* (sotto il profilo che della materia viene dato nella corrente prassi parlamentare relativo ai singoli settori dell'amministrazione centrale dello Stato), quello concernente il ministero (infatti, comunemente, tuttora, adoperando, il termine con un significato diverso da quello che sul piano tecnico esso ha, si usa dire, ad esempio,

bilancio del ministero dei lavori pubblici, bilancio del ministero della pubblica istruzione, ecc. per indicare i grandi settori di spesa nei quali è ripartito l'apparato statale).

Il Costituente accogliendo la teorica della finanza funzionale non pone alcun vincolo di pareggio per il bilancio, dovendo questo essere segno non solo di un' ordinata amministrazione ma piuttosto strumento di programmazione finanziaria. Pertanto, la Costituzione attribuisce al governo il potere discrezionale necessario a impostare il bilancio nella prospettiva della sua funzione di stimolo e di correzione della congiuntura, il che presuppone una valida analisi economica e un *«equilibrio»* (non pareggio) fra entrate e spese. Il processo di formazione del bilancio si svolge, perciò, in due distinte fasi, di cui la prima, attenendo alla predisposizione e alla valutazione delle componenti preventive di settore (singoli ministeri), risulta incentrata presso il Ministero dell' economia e nel braccio operativo della Ragioneria generale *(fase tecnico-amministrativa);* la seconda, rimanda al Governo la deliberazione nel testo definitivo del progetto di bilancio di previsione, quale organo collegiale responsabile del coordinamento della finanza pubblica e della sua unitari età di indirizzo *(fase politico-amministrativa)* politico, economico e sociale.

4.3. b) Con il secondo comma dell'art. 81 «l'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per un periodo non superiore complessivamente a quattro mesi» viene costituzionalizzato l'istituto dell'esercizio provvisorio del bilancio.

La data del 31 dicembre segna la chiusura dell'anno finanziario; e, pertanto, se, entro tale data, non è avvenuta l'approvazione del bilancio da parte delle Camere, viene a mancare al Governo la potestà di accertare e riscuotere le entrate e di erogare le spese; il che vuol dire, in altri termini, che il Governo si troverebbe nella impossibilità di svolgere la sua azione amministrativa, con conseguente arresto di tutta l'attività finanziaria ed amministrativa dello Stato. L'istituto dell'esercizio provvisorio è previsto, appunto, per ovviare a tali gravi conseguenze.

Tutta la disciplina che regola nel nostro sistema di bilancio l'istituto dell'esercizio provvisorio era contenuta, sino all'emanazione della legge 5 agosto 1978, n. 468, in questo secondo comma dell'art. 81 Cost., in quanto, né la legge, né il regolamento di contabilità generale dello Stato contengono alcuna norma al riguardo.

L'art. 16 della legge ora indicata, dopo aver ripetuto letteralmente, al primo comma, la norma costituzionale, recitando che «l'esercizio provvisorio nel bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi», statuisce, nei commi successivi, che «durante l'esercizio provvisorio la gestione del bilancio è consentita per tanti dodicesimi della spesa prevista da ciascun capitolo quanti sono i mesi dell' esercizio provvisorio, ovvero nei limiti della maggiore spesa necessaria, qualora si tratti di spesa obbligatoria e non suscettibile di impegni o di pagamenti frazionati in dodicesimi» (secondo comma) e che «le limitazioni di cui al comma precedente si intendono riferite sia alle autorizzazioni di impegno che a quelle di pagamento» (terzo comma).

E' da rilevare che le leggi che autorizzano l'esercizio provvisorio si limitano ad autorizzare il Governo ad esercitare provvisoriamente la gestione del bilancio, fino a quando non sia approvato per legge e non oltre il termine concesso, secondo gli stati di previsione, con le modalità previste nel relativo disegno di legge presentato alle Camere.

A differenza di quanto avviene per la legge di approvazione del bilancio, le leggi di autorizzazione all'esercizio provvisorio determinano il termine di entrata in vigore: in questo caso il legislatore si è, quindi, preoccupato di evitare, con il silenzio, che la legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio vada in vigore dopo che sia trascorso il temine della *vacatio legis*, e cioè dopo l'inizio dell'anno finanziario, dato che le leggi di autorizzazione vengono emanate e pubblicate pochissimi giorni prima della fine dell'anno.

L'esercizio provvisorio è, generalmente, ritenuto come il complesso dei fatti gestori che l'esecutivo pone in essere per un periodo limitato dell' anno finanziario in virtù di un'autorizzazione temporanea. E' stato, pertanto, osservato che l'esercizio provvisorio rappresenta una deroga al principio dell' annualità e a quello che sancisce la priorità dell' esame e della approvazione del bilancio sulla sua esecuzione. Ma tale deroga costituisce l'unica alternativa possibile di fronte ad un ritardo nell'approvazione della legge di bilancio, in quanto il nostro sistema impedisce (art. 81, primo comma) che il bilancio possa essere reso esecutivo con normazione governativa, come si è in precedenza esaminato.

Per sua intrinseca natura di istituto eccezionale, l'esercizio provvisorio del bilancio dovrebbe trovare rara applicazione; viceversa, esso si è verificato con eccessiva frequenza nella vita ammi-

nistrativa dello Stato italiano. L'approvazione del bilancio, nel termine prescritto, non si è realizzata che per 32 bilanci, nel periodo che è intercorso dal primo bilancio del regno d'Italia a quello dell'esercizio afferente al 1978: sicché in 118 anni, ben 86 sono stati gli esercizi provvisori.

Tornando all'esame del secondo comma dell'art. 81, è da rilevare che la concessione dell'esercizio provvisorio di bilancio è sottoposta a due precisi limiti: uno formale, l'altro temporale (la necessità della legge ed il periodo massimo di quattro mesi). Rispetto al primo limite, infatti, la norma pone una riserva a favore del potere legislativo. La *ratio* della medesima sta nel fatto che si tratta di autorizzare, sia pure temporaneamente, il Governo al prelievo di entrate e all'erogazione, sebbene, condizionata, delle spese. E', perciò, da condividere l'opinione, dominante in dottrina, secondo la quale la legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio partecipa della stessa natura della legge del bilancio.

E', inoltre, da escludere la possibilità che tale autorizzazione possa essere delegata al Governo o attuata con decreto legge o approvata da commissioni parlamentari in sede deliberante. L'autorizzazione all'esercizio provvisorio deve essere concessa con legge, dal Parlamento al Governo, solo quando dei ritardi procedurali obiettivi facciano sì che la legge del bilancio non possa venir approvata prima dell'inizio del nuovo anno finanziario. Tale autorizzazione, invece, non potrebbe essere concessa, quando il ritardo è causato da divergenze politiche tra la maggioranza parlamentare e il Governo. In altri termini, l'emanazione della legge che autorizza l'esercizio provvisorio è condizionata alla sostanziale presunta possibilità che il bilancio possa, in seguito, essere approvato dal Parlamento.

Sul piano puramente formale, le uniche differenze fra legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio e legge di approvazione del bilancio riguardano: a) la possibilità che la richiesta dell' autorizzazione all'esercizio provvisorio possa essere avanzata anche da un governo dimissionario, in virtù del fatto che la sua finalità consiste nell'evitare la paralisi dell'apparato statale; b) la circostanza che le leggi di autorizzazione all'esercizio provvisorio, contrariamente alle leggi del bilancio, indicano il termine della loro entrata in vigore, come si è già accennato, e ciò in quanto, essendo le medesime concesse e pubblicate negli ultimi giorni dell' anno, il silenzio implicherebbe l'adozione del normale termine di *vacatio legis* di quindici giorni. Per quanto attiene al secondo limite sanci-

to dalla norma costituzionale in esame, è da rilevare che esso consente che, per uno stesso esercizio, possano essere richieste più autorizzazioni all'esercizio provvisorio, purché non superino complessivamente i quattro mesi.

La legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio è stata riconosciuta come esempio di legislazione vincolata: nella presentazione da parte del Governo, nell' approvazione da parte del Parlamento ed anche nel suo contenuto (come per la legge del bilancio, non possono stabilirsi nuovi tributi e nuove spese).

4.3. c) Con la norma contenuta nel terzo comma dell'art. 81, secondo cui «Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese», la Costituzione, secondo una opinione dominante, aveva accolto il principio del valore formale della legge di bilancio, principalmente perché ha sancito uno dei motivi fondamentali, posti a sostegno della *teoria c.d. formale* della legge del bilancio, e cioè il divieto di introdurre con la legge del bilancio nuovi tributi e nuove spese.(9)

In contrapposto a tale teoria sta l'altra corrente dottrinale che sostiene la natura sostanziale della legge del bilancio, sia in base alla considerazione che essa è atto del potere legislativo, sia perché, essa, condizionando tutte le altre leggi di entrata e di spesa, che non possono essere eseguite se non trovano considerazione in bilancio, non può non avere che la loro stessa natura e sia, infine, perché conferisce una facoltà all'esecutivo.

I sostenitori della tesi che attribuisce alla legge del bilancio natura di legge formale incentrano le proprie argomentazioni oltre che su quella fondamentale del divieto di introdurre nuovi tributi e nuove spese, come ora si accennava, anche sul fatto che tale legge non avrebbe i requisiti per essere qualificata legge in senso sostanziale.

Secondo gli stessi autori, pertanto, la legge del bilancio: a) mancherebbe dell'astrattezza, in quanto essa esaurirebbe i suoi effetti nel rapporto Parlamento-Governo, considerato che il suo scopo è quello di autorizzare il governo ad acquisire le entrate ed eseguire le spese; b) non avrebbe il carattere della generalità, in quanto si rivolgerebbe esclusivamente ai soli organi del potere esecutivo; c) difetterebbe del requisito della novità, in quanto non può portare innovazioni all'ordinamento giuridico preesistente, ma limitarsi solo ad autorizzare il governo al prelievo delle entrate ed alla erogazione delle spese, secondo le modalità fissate nel complesso delle

norme sostanziali preesistenti. Sempre a sostegno di tale tesi, viene osservato che la deliberazione parlamentare sul bilancio costituisce un atto di alta amministrazione; un mezzo di sindacato politico ed uno strumento di controllo e che il bilancio è uno strumento per l'esercizio della funzione ispettiva del Parlamento sul Governo e sugli organi che da esso dipendono.

Il problema della natura giuridica (formale o sostanziale) della legge di bilancio si riallaccia alla teoria più generale che, avuto riguardo alla efficacia produttiva dei rapporti che ordinariamente accompagna le norme giuridiche, distingue due categorie di leggi: formali e sostanziali. Tale teoria qualifica, appunto, sostanziali le leggi che contengono vere e proprie norme di diritto e che, per essere tali creano *ex novo* rapporti giuridici tra i soggetti del diritto o modificano rapporti preesistenti e ritiene, invece, semplicemente formali le altre che, pur avendo forma di legge, contengono disposizioni e provvedimenti che non creano o modificano rapporti giuridici. Questa teoria dualistica delle leggi è contestata da quegli autori che, pur constatando la esigenza di leggi di questa seconda specie, negano la validità di ogni distinzione, ritenendo che qualsiasi materia può essere rivestita dalla forma di legge e che tutto ciò che è rivestito dalla forma di legge, nel modo prescritto dalla Costituzione, è norma in senso formale e sostanziale insieme, anche nei casi in cui manca l'elemento coercitivo, il quale non è da ritenersi indispensabile per caratterizzare la norma giuridica.

L'applicazione più interessante della teoria dualistica delle leggi si ha, appunto, in riferimento alla legge di approvazione del bilancio, le cui opposte tesi sono state in precedenza accennate.

Le dispute sulla natura della legge del bilancio, e sul suo contenuto giuridico, ebbero origine e furono particolarmente accese, come è noto, in Germania sul finire del secolo scorso. Accaniti sostenitori della natura di legge formale del bilancio furono sia lo Gneist, il quale, prendendo in considerazione il diritto costituzionale anglosassone, ne trasse delle regole generali per tutti i Paesi europei, sostenendo che l'atto di approvazione del bilancio non rientra nella legislazione, né materiale, né formale, ma rappresenta semplicemente una funzione amministrativa, la quale ha per oggetto un'azione di controllo, che il Laband, secondo il quale la legge del bilancio, non contenendo alcuna norma giuridica non è legge in senso materiale ma lo è soltanto in senso formale.

Alla teoria della scuola tedesca si contrappose quella della scuola francese, che attribuiva alla legge del bilancio la natura di legge

sostanziale; in quanto tale legge implicava ogni anno la proroga di tutte le leggi finanziarie di entrata e di spesa preesistenti.(10) Da quanto premesso ne consegue che affermare che la legge del bilancio è una legge formale non sembra che serva a caratterizzarla nei confronti delle altre leggi nell'attuale ordinamento. I caratteri della potestà legislativa, attribuita al Parlamento dall'art. 70 della Costituzione, sono identificabili positivamente nella forza e nel valore di legge, i quali vanno pertanto accolti come gli unici dati tipici e differenziali dell'atto legislativo. In tali limiti l'antitesi tra legge formale e materiale diventa una schematica inutilizzabile.

La dicotomia - nella sua versione classica - tra legge materiale e legge formale, a seconda che contenga o meno norme giuridiche, parte da un concetto complessivo di legge che non attiene alla realtà costituzionale della Repubblica italiana, vale a dire un concetto non tecnico desunto da elementi oggettivi e materiali che non sono quelli essenziali.

Negare oggi natura sostanziale, alla legge di bilancio, appare, invero, assai discutibile. Infatti, la Costituzione ha riconosciuto al Parlamento un' ampia e penetrante capacità sostanziale di concorrere alla formazione sostanziale del bilancio attraverso il potere di emendamento. Inoltre, oggi la decisione di bilancio è divenuta l'atto più importante di programmazione finanziaria e tipica espressione di un atto di indirizzo politico ed economico, con puntuali riflessi sia sui rapporti interorganici (fra i soggetti dell' apparato pubblico) che sui rapporti intersoggettivi (fra la pubblica amministrazione e i suoi creditori o debitori nell'ambito delle obbligazioni pecuniarie). La legge di bilancio assume il carattere di disciplina di tutta l'attività amministrativa attraverso le determinazioni di spesa che, risultando collegate al canone della competenza amministrativa, designano l'articolazione dell'apparato amministrativo cui compete quell'attività. Ciò comporta che le determinazioni finanziarie si risolvono in atti e procedimenti di destinazione che rappresentano la tipica manifestazione di atti di organizzazione. Donde, la prevalente qualificazione della legge di bilancio come legge di organizzazione. La legge che approva il bilancio, considerata come fonte del diritto finanziario, è quella che rende giuridicamente operante, nei limiti delle leggi vigenti, l'indirizzo politico-economico del Governo, autorizzando il compimento degli atti necessari per la riscossione delle entrate e l'erogazione delle spese. Alla contestata natura di legge formale del bilancio, in quanto avrebbe solo forma di legge e non anche contenuto normativo, è

stato osservato che «a parte il problema della validità del metodo di identificazione degli atti giuridici attraverso il contenuto, quando dovrebbero essere decisivi la forma e l'efficacia, sta la considerazione che la previsione dell'entrata e della spesa, contenuta nel bilancio, contiene sostanzialmente il sistema delle regole necessarie per attuare l'indirizzo politico ed economico prescelto per l'anno cui il bilancio si riferisce. Il fatto poi che si tratti di regole espresse anche in numeri perché sono i numeri le entità idonee a delimitare entrate e spese, riguarda il mezzo tecnico di espressione della regola posta, ma non ne fa venir meno la funzione normativa, né consente di negare che nell' entità delle singole entrate e spese previste siano insite le scelte politico-economiche che sono alla base è qualsiasi atto legislativo» (G. Abbamonte, 1975). Il contenuto e la portata della legge del bilancio risultano definiti nel nostro ordinamento positivo dall'art. 127 del regolamento di contabilità, il quale precisa che «le entrate e le spese, che si iscrivono negli stati di previsione, rappresentano competenze dell'esercizio, cioè, per le entrate, ciò che si crede potranno produrre durante l'anno finanziario i diversi cespiti di entrata da leggi e quelli eventuali che sono prevedibili, e, per le spese, quelle che il Governo è autorizzato a fare, nel corso dell'anno medesimo, per provvedere ai pubblici servizi ed agli obblighi assunti da Stato».Le locuzioni «nuovi tributi» e «nuove spese», contenute nel terzo comma dell' art. 81 della Costituzione, hanno bisogno di alcune precisazioni per chiarire contenuto e la portata.

Il divieto di introdurre «nuovi tributi», con la legge di approvazione del bilancio, è diretto ad impedire che il Parlamento possa approvare nuovi oneri a carico dei contribuenti senza una adeguata ponderazione ed approfondito esame delle complesse situazioni che accompagnano l'istituzione di nuovi tributi. Ma per raggiungere tale scopo occorre che il divieto venga riferito non soltanto, secondo la dizione letterale della norma costituzionale, ai tributi che non abbiano già una loro disciplina e la previsione dei loro presupposti (soggetto, oggetto, misura) in una legge sostanziale preesistente, ma, altresì, a qualsiasi mutamento dei requisiti dei predetti elementi ed, in particolare, al terzo elemento, e, cioè, alle variazioni di aliquote dei tributi già esistenti. Nel suo sostanziale contenuto, insomma, il divieto di introdurre «nuovi tributi» sancito dalla Costituzione, va inteso come divieto di innovare alle leggi tributarie in vigore, in qualunque elemento costitutivo dei singoli tributi.

Per quanto attiene al significato da attribuire alla locuzione << nuove spese >> contenuta nel terzo comma dell'art. 81 del testo della Costituzione, l'intento del costituente è stato quello di evitare l'introduzione in bilancio di spese non previste da una preesistente disposizione legislativa sostanziale. Nel contesto evolutivo della concezione dell'attività finanziaria prevista nella Costituzione, la statuizione del terzo comma dell'articolo in questione è apparsa avulsa dalla realtà economica e sociale, che investe proprio la sede del bilancio dell'idoneità all'organica, sistematica e periodica revisione e comparazione di entrate e spese. Perciò, vigente l'espresso divieto costituzionale, nella realtà programmatoria del *budgeting system*, si è reso necessario introdurre con la riforma delle procedure e dei contenuti della decisione relativa intervenuta nel 1978, la legge finanziaria e il documento di programmazione economico/finanziaria.

4.3. d) Per regola generale del nostro sistema giuridico-costituzionale le nuove e le maggiori spese devono essere autorizzate per legge ed, inoltre, ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i c.d. mezzi di copertura. Il quarto comma dell'art. 81 della Costituzione recita, infatti, che «Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte».(11) Tale precetto costituzionale, pertanto, prescrivendo che i provvedimenti legislativi volti ad incrementare le spese siano condizionati ad indicare un correlativo incremento di entrate, è volto sia a garantire l'iniziativa parlamentare per leggi che implicano nuove o maggiori spese sia ad evitare che i membri del Parlamento ed il Governo siano spinti a proporre spese senza un'adeguata ponderazione delle conseguenze negative che potrebbero derivare per l'equilibrio della finanza pubblica.

Il principio della copertura delle nuove spese non è nuovo nel nostro ordinamento; esso, infatti, era già sancito nell'ultimo comma dell'art. 43 della legge di contabilità dello Stato (r.d. 18 novembre 1923, n. 244), nel quale è affermato che: «nelle proposte di nuove o maggiori spese occorrenti dopo l'approvazione del bilancio devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse».

E' stato correttamente osservato che, mentre quest'ultima norma pone l'obbligo della indicazione dei mezzi per le «proposte» di legge, la norma costituzionale pone il medesimo obbligo per ogni «legge». La differenza è dovuta al fatto che la norma di

contabilità è diretta al Governo per l'esercizio della iniziativa legislativa, mentre la norma costituzionale è rivolta al legislatore. Ovviamente la norma costituzionale è più generale e cogente della norma di contabilità. Ed, infatti, in base alla norma di contabilità, nulla impedirebbe al legislatore ordinario di omettere la indicazione della copertura.

L'art. 43 della legge di contabilità, inoltre, secondo l'inciso «dopo l'approvazione del bilancio», limita l'obbligo della copertura solo alle spese gravanti sul bilancio già approvato. Esso, quindi, si riferisce specificamente alle leggi di variazione del bilancio che, in quanto tali, intervengono dopo l'approvazione del bilancio. Il suo scopo è di evitare che sia turbato l'equilibrio generale di quello specifico bilancio di previsione, già approvato dal Parlamento; l'art. 81, invece, riferendosi «ad ogni altra legge», e tralasciando qualsiasi indicazione temporale, pone un principio generale a salvaguardia della gestione del pubblico denaro, considerata nella sua continuità e non in relazione ad uno specifico esercizio finanziario.

La norma costituzionale, peraltro, che a prima vista sembra semplice e chiara, pone innumerevoli problemi interpretativi.

A conferma di una esatta interpretazione e applicazione della disposizione in questione non può prescindersi dalla considerazione che la necessità di determinare nella stessa legge di spesa i mezzi occorrenti alla sua copertura si delinea come un contrappeso all'espresso riconoscimento della piena iniziativa parlamentare in materia finanziaria effettuata dalla Costituzione repubblicana.

La norma costituzionale costituisce, per quella parte della funzione legislativa suscettibile di modificare gli equilibri espressi dal bilancio statale, questione centrale nella delimitazione dei rapporti di potere tra Governo e Parlamento e riflesso speculare di quei rapporti, il cui sistema va ricostruito attraverso un'architettura complessa che soddisfi varie esigenze tutte strettamente connesse: delle norme Costituzionali, delle procedure parlamentari, delle norme contabili, della fattibilità delle leggi. In sostanza, al sistema della copertura delle leggi di spesa compete la difesa in corso d'anno dell' equilibrio finanziario attuato con il bilancio e richiede la predisposizione di un procedimento che assicuri l'attuazione del principio di responsabilità nelle decisioni di spesa. Il dettato costituzionale, dunque, prescrive una metodologia decisionale che assicuri, da parte del legislatore, un'adeguata consapevolezza ed assunzione di responsabilità nell'accoglimento di leggi di spesa diverse

dal bilancio; il pareggio, così, invece di essere risultato automatico garantito da un meccanismo giuridico, diventa un possibile obiettivo in relazione alle scelte di politica finanziaria prese dal Parlamento su proposta del Governo. In tale ottica le leggi "altre" da quella di approvazione del bilancio, che comportino nuove o maggiori spese, devono indicare i mezzi per farvi fronte, in quanto non idonee alla comprensibilità unitaria del quadro globale di entrata e spesa esterno al proprio campo d'intervento e rispetto al quale va risolto il problema del reperimento dei mezzi di copertura. In effetti, il comma quarto dell' art. 81 della Costituzione vuole sottolineare che se l'iniziativa parlamentare è preclusa per il bilancio non lo è affatto per la legislazione di spesa, campo in cui s'invoca espressamente, per il suddetto dettato, un'assunzione di corresponsabilità nell'assetto dei rapporti fra Parlamento e Governo in cui si colloca la questione, e che richiede la codeterminazione delle decisioni legislative con l'impegno della esplicitazione degli effetti finanziari. Trattasi di un problema complesso in quanto le possibilità di spesa con l'attuazione dell'obbligo di copertura risultano limitate dai mezzi ai quali può farsi ricorso, i cui termini concreti si esprimono in una serie di scelte fra soluzioni alterne, nelle quali viene ad estrinsecarsi l'indirizzo politico dell'azione governativa in materia finanziaria.

Così come diversi sono i profili che la gestione assume per gli effetti nelle norme relative. Per questo aspetto, la questione, a livello costituzionale, deve essere isolata e valutata come passaggio propedeutico della decisione legislativa di spesa su cui interagisce come limite interno dell'esercizio della funzione legislativa e dell'autonomia politico-legislativa che trova il riscontro *esterno* dell'altro limite contenutistico che la legge di bilancio incontra nella cornice dell' ordinamento generale (terzo Comma art. 81 Cost.). A livello costituzionale l'obbligo di copertura, dovendosi svolgere nello stesso procedimento decisionale della spesa e, quindi, in sede nettamente distinta da quella di determinazione dell' equilibrio finanziario, che, invece, costituisce il supporto su cui appoggiare il meccanismo di copertura, si realizza necessariamente "attraverso una distinta e contestuale comparazione tra oneri e mezzi che è l'esatto opposto dei criteri di unità e globalità di valutazione di tutte le spese contro tutte le entrate che morfologicamente caratterizzano i bilanci pubblici" e, in particolare, il bilancio dello Stato. Ciò proprio al fine di rimuovere, attraverso un modulo procedimentale e con la considerazione atomistica della singola iniziativa legis-

lativa di spesa, quel meccanismo incrementale della spesa pubblica permeabile alle pressioni degli interessi settoriali, di cui la spesa stessa potrebbe essere il riflesso speculare. (12)

In secondo luogo, l'attuazione dell'obbligo, con la sua ricaduta sui Regolamenti parlamentari e sulle norme di finanza pubblica, comporta un affinamento di tecniche di valutazione attendibile degli oneri e di capacità operativa della pubblica amministrazione che, conseguentemente, devono provocare una revisione sia della fase di progettazione sia di quella di gestione della spesa, onde evitare la scissione tra scelta legislativa e politica finanziaria che, per certi versi, appariva ormai consolidata. Nel momento attuale, il corretto assolvimento dell' obbligo di copertura dovrebbe far superare la difficoltà applicativa della legge di spesa, perché esso deve anche risolvere l'impossibilità o la difficoltà dell'amministrazione di darvi esecuzione; vale a dire che esso si estende alla copertura amministrativa, e, cioè, in definitiva, alla fattibilità finanziaria della legge. In terzo luogo, poiché del rinvenimento della copertura deve farsi carico il promotore dell'iniziativa onerosa, dal momento che la disponibilità dei necessari mezzi finanziari è condizione imprescindibile per l'attuabilità del provvedimento, l'emersione della responsabilità politica comporterà in questa fase la ponderazione tra l'interesse pubblico di cui è portatore il proponente dell'atto e le conseguenze finanziarie dell'atto stesso. L'aspetto positivo, costituito dal vantaggio che trarranno coloro in favore dei quali il provvedimento è emanato e l'aspetto negativo rappresentato dal sacrificio che la collettività sopporterà per l'acquisizione dei mezzi necessari all'attuazione del provvedimento, appariranno in tutta la loro consistenza e la contrapposizione di questi due termini antitetici potrà essere superata soltanto quando gli aspetti positivi abbiano a prevalere su quelli negativi in vista dell'interesse superiore del Paese e con la consapevolezza dell'entità del costo che esso comporta. Tale principio generale di responsabilità nelle decisioni di spesa, nel rispetto dell'ultimo comma dell'art. 81 della Costituzione, deve essere applicato all'intero settore pubblico allargato e la copertura finanziaria deve tener conto dell'intera durata dell'impegno di spesa che si assume. In sostanza, il rapporto sinallagmatico tra decisione di spesa-decisione di copertura, ai fini dell' emersione della responsabilità, comporta l'interpretazione tassativa di quali siano i mezzi costituzionalmente accettabili per far fronte a nuove o maggiori spese. A chi scrive sembrano essere queste le più attuali chiavi di lettura dell'insegna-

mento del quarto comma dell' art. 81 della Costituzione e del suo inserimento nell'ambito della disciplina costituzionale del bilancio e solo in questi sensi esso può recuperare la sua funzione, la sua portata e il ruolo aggirando quell'ampia zona grigia oggi esistente rappresentata dalla sua sostanziale elusione a fronte di un rispetto solo formale che spiega un risultato così lontano e opposto da quello che si voleva raggiungere con la sua stesura e che ha portato all'affermazione del superamento delle statuizioni in esso contenute. Soltanto con questa rilettura interpretativa, che riconduce la problematica della copertura attraverso la ricostruzione di varie angolazioni, si giustifica la rilevanza che tale tema ha trovato, prima nella riforma del '78, con la legge n. 468, e, poi, nel 1988, con la legge n. 362 di revisione della precedente. Separando l'intervento legislativo della cornice costituzionale, da interpretare nel modo su esposto, potrebbe sembrare che le due riforme abbiano girato intorno a un *simulacro* in maniera molto riduttiva. Ma riportando l'istituto alle sue origini e ripercorrendone l'iter, si evidenzia l'attualità del principio e il tratto funzionale rispetto alla complessità raggiunta dal sistema politico di cui l'aspetto finanziario è stato conseguenza opacizzando anche la norma di salvaguardia. Ma riportando l'obbligo di copertura all'interno del controllo della finanza pubblica alla sua funzione di garanzia di tenuta dell'indirizzo governativo nel momento di decisione parlamentare, esso diventa strumento idoneo alla razionalizzazione e al contenimento della spesa e s'inserisce perfettamente nelle due riforme finanziario-contabili tese al medesimo obiettivo diventandone struttura portante. La riforma dell'88 garantisce questo obiettivo nel quadro dell'art. 81 Cost., attraverso una strategia che punta alla simultanea e combinata azione della legge ordinaria e della revisione dei regolamenti parlamentari; così, la copertura finanziaria delle leggi diviene disciplina centrale e punto saliente della garanzia del processo allocativo delle risorse e di una più coerente e consapevole impostazione della politica di bilancio.(13)

4.4. Oltre agli articoli della Costituzione, sopra esaminati, che si occupano espressamente della finanza pubblica, altre norme costituzionali assumono rilievo indirettamente nel campo finanziario, sicché diventa essenziale ricostruirne il senso in chiave sistematica trattandosi di un complesso normativo che disegna il contesto di riferimento nella cui area deve muoversi l'azione amministrativa per la legittimità delle operazioni che l'ordinamento stabilisce e ai fini del controllo delle implicazioni finanziarie derivanti dagli atti normativi. Così, sul presupposto che la proprietà è pubblica o privata (art. 42), la Costituzione conferma che l'iniziativa economica privata è libera (art. 41, primo comma), ma tale principio, che si pone nell'alveo dell'individualismo liberistico, trova un immediato temperamento al comma successivo, laddove è statuito che sebbene libera, tale iniziativa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

Ma non basta, perché oltre a porre il «limite» di cui al secondo comma, nel terzo, si garantisce (riserva di legge) che l'intervento del legislatore nell'economia sia finalisticamente qualificato da programmi e controlli ai quali l'operatore economico deve sottostare perché l'attività economica possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali. La realizzazione dei principi di cui all'art. 41 è, peraltro, da perseguire nell' osservanza di un altro principio costituzionale: la garanzia delle autonomie locali. La relazione tra organizzazione e comunità si realizza, infatti, attraverso il decentramento dell'apparato statale e l'autonomia delle istituzioni locali. Tale regola impone alla Repubblica, che tuttavia resta << una e indivisibile >>, l' adeguamento dei principi e metodi della sua legislazione alle esigenze dell' autonomia e del decentramento (art. 5).

Il Costituente ha ritenuto, quindi, che solo attraverso il decentramento legislativo fosse possibile dare una risposta adeguata alle esigenze del benessere collettivo, che, tuttavia, non possono confliggere con la primaria esigenza della unitarietà e coerenza dell'indirizzo economico/finanziario a livello nazionale. Coerenza che deve essere garantita da tutti i livelli di governo dotati di autonoma funzione d'indirizzo politico nell'articolazione degli interventi finanziari nel disegno unitario della finanza pubblica a sua volta statuito nell'art. 119. L'attività economico/finanziaria degli enti pubblici si affianca all'iniziativa privata con fini, di volta in volta, integrativi, di sostegno o perfino sostitutivi, secondo le opportu-

nità e le esigenze sociali fondate sul principio della solidarietà e dell' eguaglianza effettiva di trattamento di cui agli artt. 2 e 3. Da un lato, dunque, la solidarietà espressa nell'art. 2 porta a livello generale l'idea ispiratrice che ravvisa nell'utilità sociale e nella funzione sociale i limiti dell'iniziativa privata e della proprietà privata (rispettivamente art. 41, secondo comma e art. 42, secondo comma); dall'altro, richiedendo l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, è espressione di tale dovere nel campo relativo. Poiché il prelievo coattivo, in questa visione, non esaurisce la sua funzione nel mero finanziamento dell'apparato pubblico ma costituisce uno degli strumenti per il perseguimento dell'eguaglianza di cui all'art. 3, esso deve essere letto, in uno con la spesa pubblica, quale mezzo di promozione della crescita sociale. In chiave sistematica s'impone, dunque, un'interpretazione della funzione finanziaria intesa come insieme coerente di misure miranti a garantire la stabilità del sistema socio-economico e lo sviluppo del benessere collettivo, nell'ambito dei quali sono rese omogenee le libere iniziative, le garanzie di esercizio delle stesse, e le misure finanziarie. I canoni della finanza funzionale rappresentano, insomma, la concezione accolta e consacrata non solo nella Costituzione italiana del novecento ma consolidatasi nelle carte fondamentali come valori di lungo periodo anche in questo tempo di cambiamento epocale.(14)

5. In un sistema democratico il bilancio nazionale costituisce il punto nodale dello scambio tra Stato e cittadini che ha luogo attraverso la finanza pubblica: le entrate possono essere considerate come il prezzo dei servizi pubblici, il cui costo totale è costituito dall'ammontare complessivo delle spese. In altri termini, la presentazione del bilancio da parte del Governo in Parlamento rappresenta *l'offerta* pubblica di beni e servizi, mentre l'approvazione del bilancio da parte del Parlamento significa il consenso dei cittadini, delle cui preferenze si fanno interpreti i parlamentari che dovrebbero avere come riferimento la *domanda* degli stessi.

Infatti, un intervento finanziario pubblico rappresenta un sacrificio per la collettività. Essa ne subisce il costo con conseguente limitazione dei diritti patrimoniali dei soggetti incisi. Di conseguenza, la ricerca e l' apprestamento di regole istituzionali, organizzative e procedurali in tema di bilancio e legislazione di spesa devono riflettere sia la legittimità e la congruità degli interventi in rapporto alla governabilità della finanza pubblica, sia la rinuncia alla strumentalizzazione politica e burocratica della legislazione finanziaria. Il che, in verità, non sembrava essersi ancora verificato sino all'approntamento delle due riforme finanziarie della seconda metà degli anni settanta e degli anni ottanta. Il breve spazio di tempo intercorso tra le suddette riforme indica, tuttavia, ancora la non rispondenza del quadro normativo al comportamento dei soggetti coinvolti nel processo di decisione, distribuzione, destinazione e controllo delle risorse prelevate. In altri termini, risultò idonea l'adozione di strumenti e procedure per il monitoraggio di una qualificante e corretta strategia finanziaria nel rispetto dell'art. 81 Cost. e del *budgeting system*. Infatti, entro i limiti di tale normativa sono posti in discussione la base e il funzionamento del sistema democratico in una pluralità di rapporti tra Governo e Parlamento, tra questi e gli organi decentrati di governo nonché con le parti sociali coinvolte nel procedimento.

In effetti, la crisi della finanza pubblica italiana a partire dall'inizio degli anni settanta del secolo scorso, costituì un problema così grave e complesso da richiedere importanti cambiamenti nel processo di decisione, realizzazione, distribuzione e controllo delle risorse al fine di operare un programma di risanamento della finanza pubblica attraverso strumenti giuridici di programmazione finanziaria e di politiche di bilancio, i cui dati qualitativi e quantitativi mostravano un 'indifferibile necessità d'intervento su una spesa pubblica ormai fuori controllo.

Con questi intendimenti e per la riappropriazione da parte del Parlamento del controllo della politica del bilancio, attraverso la legge n. 468/1978, venne attuata una riforma del bilancio quanto mai complessa le cui linee portanti possono riassumersi nei seguenti elementi:

a) rappresentazione dei tempi reali della spesa attraverso il bilancio di cassa;

b) proiezioni triennali in termini finanziari delle scelte di politica economica attraverso il bilancio pluriennale;

c) strumento di verifica e di adeguamento annuale delle opzioni di politica congiunturale aventi riflessi sui conti pubblici attraverso la legge finanziaria;

d) estensione della normativa di contabilità al settore pubblico allargato tramite la normalizzazione, il coordinamento e il consolidamento dei conti pubblici;

e) integrazione del quadro riassuntivo con il sistema dei saldi la cui funzione è quella di evidenziare taluni aggregati e risultati del confronto tra entrate e spese;

f) una nuova disciplina generale degli impegni di spesa tendente a ridurre il divario fra stanziamento - impegno e pagamento; vale a dire tra il momento della competenza e quello della cassa;

g) rivalutazione della funzione del rendiconto tramite la prescrizione del significato amministrativo ed economico delle risultanze attraverso l' evidenziazione e i costi e dei risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto in relazione agli obiettivi e agli indirizzi del programma di Governo;

h) prescrizione dell'obbligo della indicazione della copertura anche per leggi che comportano oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato.

Dalla esposizione riassuntiva delle innovazioni più importanti, si evince che, nel suo complesso, la legge esaminata presentava una radicale e qualificante riforma del *budgeting system*, ma dovendo soddisfare soluzioni di risanamento economico da un lato, e, dall'altro, un recupero di istanze programmatorie (progressivamente abbandonate lungo l'arco del trentennio) attraverso un modello di programmazione finanziaria policentrica, decentrata e partecipata nonché vincolante l'allocazione e l'impiego delle risorse pubbliche, nel momento stesso in cui andava a regime palesava limiti intrinseci ed estrinseci che ne resero impossibile l'applicazione corretta e la completa attuazione.

Per quanto attiene al primo aspetto, la riforma del '78 nella fase

attuativa ha risentito dell'ibridismo di fecondazione da cui era stata condizionata dalla nascita: una matrice economica di programmazione pluriennale della spesa che le faceva assumere il ruolo di legge sul metodo della programmazione finanziaria; una matrice giuridica di controllo finanziario della spesa e della sua copertura che mirava a una sua configurazione come legge attuativa dell'art. 81 della Costituzione.

Questo ambizioso progetto, che ricalcava analoghi tentativi realizzati pochi anni prima in altri Paesi, è, in effetti, fallito non consentendo il passaggio della legge nemmeno dalla fase embrionale a quella fetale.

Infatti, per quanto attiene alla metodologia di programmazione finanziaria, gli istituti giuridici sui quali essa si fondava erano due: la legge finanziaria e il bilancio pluriennale programmatico. Per ambedue si è resa necessaria una riscrittura sia pure per opposti motivi.

La prima era diventata luogo d'abuso del Governo e del Parlamento, il secondo non aveva mai avuto attuazione.

Quanto ai limiti estrinseci, le cause dell'insuccesso sono riconducibili sia all'insufficiente adeguamento delle tradizionali strutture amministrative sia ai ritardi e carenze nel coordinamento tra le nuove disposizioni e procedure d'esame dei documenti di bilancio e la prassi e i regolamenti parlamentari.

A queste cause istituzionali di insuccesso, bisogna poi aggiungere che i due grandi temi della finanza statale, vale a dire la lunghezza delle procedure finanziarie e dei controlli delle spese non sono stati presi in considerazione dalla legge di riforma in quel modo radicale che l'esperienza passata avrebbe suggerito.

In tale contesto la legge n. 468 è divenuta essa stessa il punto non di arrivo ma di partenza di un più vasto e complesso fenomeno innovativo dal momento che ha comportato il coinvolgimento di strutture e apparati non caratterizzati tra di loro da uniformità e aderenza agli schemi normativi ma ha richiesto un adeguamento di tempi tecnici e metodologie d'intervento graduali con continui aggiustamenti.

Per quanto attiene alla metodologia di programmazione finanziaria la riforma del '78 si fondava sulla legge finanziaria, sul bilancio pluriennale programmatico e su un nuovo modello della legislazione pluriennale di spesa. Con il primo istituto si voleva conseguire uno strumento giuridico di verifica e di adeguamento annuale delle opzioni di politica congiunturale aventi riflessi sui conti

dibilità. Infatti, il principio base sta nel riconoscere al Governo il compito e la responsabilità di effettuare la quantificazione dei costi in termini di maggiori spese o di minori entrate, determinati dai disegni di legge presentati in Parlamento. Il documento di base è una "relazione tecnica" del Governo su cui il Parlamento opera la propria verifica di attendibilità. La relazione si inserisce, quindi, nella fase di formazione del testo legislativo e nella fase parlamentare di approvazione del procedimento legislativo. Ciò significa che l'esito della quantificazione degli oneri condiziona la decisione legislativa e ciò ha comportato: a) in sede governativa, l'identificazione del soggetto responsabile nell'attuazione dell' indirizzo economico-finanziario del rispetto dell' obbligo costituzionale di all'art. 81 Cost. , comma 4, che nella procedura di quantificazione degli oneri ti diretta attuazione; b) in sede parlamentare, la ricerca di soluzioni procedimentali organizzative a salvaguardia del profilo finanziario come parametro di fattibilità rispetto a cui verificare la praticabilità delle soluzioni prescelte e la garanzia dell'autonomia dell'istruttoria parlamentare sulle questioni di quantificazione e di copertura. Sono così stati potenziati i ruoli delle Commissioni bilancio e, inoltre, le Camere si sono dotate di strutture specializzate (servizi bilancio) per la diretta assunzione di responsabilità dell'istruttoria tecnica della decisione politica. Riguardo alle clausole di copertura delle leggi di spesa, l'esigenza di rendere maggiormente tassativo il rispetto del principio costituzionale (art. 81, quarto comma) ha indotto il legislatore a predisporre un' esplicita norma di diritto positivo. L'art. Il ter della l. n. 468 modificata si pone, infatti, come espressa norma d'attuazione dell'art. 81, quarto comma, presentando una sorta di codificazione delle regole di copertura che sono andate definendosi negli ultimi anni: utilizzo dei fondi speciali, riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa, utilizzo di disponibilità formatesi su capitoli di natura non obbligatoria, disponibilità di nuove entrate con divieto di coprire le spese correnti entrate in conto capitale. La nuova impostazione tende a rendere esplicite e trasparenti le regole esterne che devono guidare il processo legislativo nel reperire nuovi spazi di copertura. In definitiva, la necessità di sottoporre tutte le leggi di spesa (compresa la legge finanziaria) all'obbligo di indicazione dei mezzi finanziari occorrenti per far fronte alle spese che esse comportano si è acutizzata per l'esigenza di impostare una politica rigorosa di risanamento ed impedire le condizioni che hanno determinato la voragine del debito pubblico. In questa pro-

spettiva, del resto, si collocano sia le proposte di revisione dell'art. 81 Cost. , qualora non si riesca a frenare la legislazione di spesa facile e priva di adeguata copertura, sia le sentenze n. 384/1991 e n. 25/1993 della Corte Costituzionale sulla rilevanza della quantificazione e previsione della copertura degli oneri quale requisito di legittimità della legge di spesa. Evidentemente il problema non era solo di natura tecnico- procedurale ma eminentemente politico: esso investe i poteri e i comportamenti della classe politica e dell' alta dirigenza per una corretta e trasparente gestione del pubblico denaro.

Con la riforma finanziaria dell'88 si è cercato di esplicitare questi aspetti formulando principi generali e organizzativi capaci di configurare gli strumenti della manovra economico/finanziaria, di restituire valore e contenuto al bilancio e di attualizzare le scelte programmatiche di breve e medio periodo. In effetti, la riconsiderazione operata con la L. n. 362/1988 traccia un "diritto del bilancio" come risposta alle esigenze di efficienza e tempestività dell'azione pubblica, attraverso due predisposizioni: la prima programmatoria di ampio respiro con l'istituzione del documento di programmazione economico/finanziaria e la presentazione del bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente (sessione primaverile-estiva); la seconda di attuazione, attraverso il bilancio pluriennale programmatico, i provvedimenti collegati, la legge finanziaria (sessione autunnale).

In questo progetto coesistevano due significati volti ad esprimere valenze plurime: da una parte, i principi e i criteri direttivi, le competenze e funzioni di apparati e organi, dall' altra le procedure e le modalità di organizzazione. Si creavano, così, i presupposti tecnici e giuridici per attuare la politica di bilancio e di spesa delineando il grado di discrezionalità consentito al Governo e al Parlamento nell' ambito della decisione di bilancio. Questa veniva fondata su strumenti e procedure coerenti e trasparenti nel tentativo di contrastare la capacità di ribaltamento di un sistema partitico deviato, nel contempo portando allo scoperto la gravissima crisi finanziaria, istituzionale e morale in cui versava il Paese. Certamente, di questa riforma era auspicabile un ulteriore affinamento che, *in primis*, considerasse i temi della lunghezza delle procedure finanziarie e il disordine del sistema dei controlli. In effetti, mancava ancora la consapevolezza che, ormai, con il *budgeting system* vigente in Italia si era configurato un sistema di spesa assolutamente alternativo a quello tradizionale, basato sulla legislazio-

ne che autorizza alla spesa, confluita nel binomio legge finanziaria/provvedimenti collegati e nel bilancio quale aggiustamento e aggiornamento di quella.

Questo aspetto del *budgeting* è comune ormai a tutti gli ordinamenti degli Stati democratici dell' area OCSE, per cui nella fase odierna gli istituti che caratterizzano il "diritto del bilancio" svolgono la funzione di consentire un controllo parlamentare che legittima lo "scambio" tra Stato e cittadini di attività finanziario/patrimoniali: le entrate quali "prezzo" e le spese quale "costo" dei servizi pubblici.

Infatti, il coinvolgimento dello Stato nell'economia, il cui peso è notevolmente cresciuto in tutti i paesi membri dell'OCSE dagli anni Settanta, ha portato a considerare il *budgeting* come uno dei crocevia più importanti delle politiche pubbliche e ha prodotto politiche di contenimento del disavanzo e di razionalizzazione della spesa.

Ne è conseguita nei paesi membri un'ondata di riforme, che, per sintetizzare un panorama complesso, si può affermare siano state avviate prescindendo da codificazioni generali e valide per tutte le stagioni ma nello spirito di un attento e critico pragmatismo che è stato condotto lungo quattro direttrici:

a) riassetto dei meccanismi e delle regole di formazione dei bilanci;

b) restaurazione dei metodi di controllo del Tesoro;

c) imposizione di vincoli legislativi;

d) processo di razionalizzazione dei metodi di formazione delle decisioni di programma e di spesa.

Tutto ciò certamente rappresentava e richiedeva una nuova cultura del bilancio ed è in ragione di questa prospettiva che si sarebbero assestati in Italia gli strumenti apprestati. Un esempio emblematico di quanto qui si afferma può essere considerato il sostanziale fallimento della legge Gramm-Rudman *(Baianced Budget and Emergency Deficit Control Act)*, varata nell' 85 negli USA, nella parte in cui prevedeva l' attivazione di una procedura automatica di tagli dei fondi rimessa all'esecutivo.

Questa procedura, estremamente semplificata, intendeva delegare ad un meccanismo neutrale scelte che in realtà spettano comunque all'autorità politica, in quanto con il bilancio è l'essenza stessa dell' assetto democratico ad essere messa in discussione nei suoi settori cruciali (ad es. sui temi previdenziali e assistenziali, sanitari o quelli riguardanti il pubblico impiego e la finanza

locale). In questo senso, la visibilità della qualità del processo decisionale attraverso le procedure di approvazione della legge finanziaria ha esaltato la potenzialità di questo strumento legislativo dal contenuto molteplice, garantito nei tempi, fortemente partecipativo. La decisione annuale sulla finanziaria, mettendo in luce come né Governo né Parlamento godessero di autonomia decisionale, come il potere di spesa risultasse inquinato dalle lottizzazioni, come alla base della logica delle decisioni fosse inesistente un confronto responsabile e trasparente sulle posizioni e sul ruolo della rappresentanza politica, ha avuto un ruolo oltremodo positivo nel sistema giuridico finanziario, perché mettendo allo scoperto scorrettezze, ha costretto Governo e Parlamento a ragionare all'interno delle cornici da essi stessi proposte. Su questa delicata materia e sull'utilità degli approcci di autocorrezione e di autodisciplina delle istituzioni e degli apparati si cominciò a insistere nel corso della XII legislatura da parte della Commissione bilancio del Senato e del Comitato permanente per il controllo dei conti pubblici, istituito presso la Commissione bilancio della Camera, e attraverso indagini conoscitive si giunse alla conclusione della necessità di un ulteriore riforma che restituisse al bilancio maggiore trasparenza e semplicità, conferendo al Parlamento un effettivo potere di controllo e di indirizzo. A ciò non poteva che conseguire una legislazione in materia di bilancio ispirata dalla ricerca di una maggiore razionalità finanziaria nei processi decisionali per favorire la capacità dello Stato di adeguarsi alla correttezza sostanziale dei flussi di spesa. In rapporto a tali esigenze e per un recupero della funzionalità e del rendimento istituzionale si sostenne che attraverso un 'ulteriore riforma del bilancio si sarebbero conseguiti tre obiettivi: una maggiore trasparenza della decisione politica; un 'accentuata responsabilizzazione della dirigenza statale; più ampie possibilità di controllo della spesa e di misurazione dei risultati delle politiche pubbliche.(16)

5.2 La consapevolezza della necessità di riformare e affinare ulteriormente la disciplina del bilancio e della gestione pubblica, onde creare più adeguati strumenti per la governabilità e il controllo della spesa e per poter proseguire, in modo più agevole e spedito, sulla strada del risanamento finanziario, ha fatto si che il Parlamento si muovesse ripetutamente, con vari ordini del giorno approvati da Camera e Senato e con la presentazione di numerose

proposte e disegni di legge. Da ultimo, la Commissione Bilancio del Senato avviò nel corso della sessione di bilancio 1995- 1997 una serie di «audizioni» conoscitive in tema di struttura e di riclassificazione del bilancio di previsione e del rendiconto generale dello Stato, in vista di una possibile riforma della disciplina legislativa della materia risultante dalla legge n. 468 del 1978, come modificata dalla l. n. 362/1988.

Nell'ambito di tale iniziativa il Senato ascoltò i rappresentanti di vari organismi (Istat, Autorità per l'informatica, ecc.) ed anche esponenti del Ministero del Tesoro (R.G.S.) e della Corte dei Conti. Quest'ultima corrispose alla richiesta con un referto specifico deliberato a sezioni riunite il 24 giugno 1995 (F. Battini, 1995).

Da parte sua la Ragioneria generale dello Stato avviò (a partire dal 1995) un bilancio << sperimentale amministrativo-gestionale>>, da affiancare al bilancio "politico" (anch'esso sperimentale), costituito dall'insieme dei centri di costo dei servizi, sul quale si sarebbe accentrata l'analisi dei costi sostenuti e dei risultati conseguiti, al fine della valutazione di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Sui temi oggetto del referto della Corte e del bilancio sperimentale della Ragioneria Generale dello Stato, ci fu un ampio dibattito; numerose, infatti sono state le proposte di modifica della legge n. 468/78, e in questa prospettiva tali documenti rappresentano, certamente, sul piano tecnico, un contributo importante di avvicinamento dei tempi della riforma. Nella Relazione della V Commissione permanente della Camera dei deputati (relatore Di Rosa) presentata alla presidenza il 13 febbraio 1997 si afferma che, a partire dal 1992, all'obbligo costituzionale di copertura finanziaria di ogni legge che "importi nuove o maggiori spese" previsto dall'art. 81, si sono affiancati i parametri del Trattato di Maastricht, con limiti quantitativi al disavanzo e al debito, rilevatisi ben più efficaci nel regolare la finanza pubblica degli Stati membri. Ed è in questo nuovo contesto che va collocata la discussione sulla riforma del bilancio dopo le numerose e importanti innovazioni introdotte sia sul piano legislativo (legge n. 468 del 1978 e legge n. 362 del 1988) che su quello dei regolamenti parlamentari. La proposta del governo contenuta nel disegno di legge n. 2732 si pone l'obiettivo di innovare, innanzitutto, la struttura del bilancio statale; e prevedendo una radicale innovazione nella sua impostazione propone i seguenti obiettivi che presentano grande rilievo politico:

a) restituire al bilancio maggiore trasparenza e significatività;

b) conferire al Parlamento un effettivo potere di scelta, di indirizzo e di controllo;

c) realizzare una netta divisione di compiti e responsabilità tra gli organi di indirizzo politico e la dirigenza statale.

Al contempo, si tratta di obiettivi funzionali alle riforme della pubblica Amministrazione che permettono di collegare il bilancio nella sua nuova articolazione sia con la generale revisione dei modelli organizzativi e dei procedimenti amministrativi lungo le linee indicate dalla legge n. 241 del 1990 e dal decreto legislativo n. 29 del 1993 che con il decentramento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, prefigurati da un altro disegno di legge già esaminato favorevolmente.

Quindi, le norme di struttura del bilancio costituiscono la parte centrale del provvedimento, mentre la parte che prevedeva un rafforzamento dei meccanismi che siedono all'obbligo costituzionale di copertura finanziaria, una nuova disciplina l'assestamento nonché la delega per la ristrutturazione del bilancio dello Stato, presentando questioni delicate, su cui le posizioni risultavano contrapposte e difficilmente superabili, fu stralciata dal testo in questione. Infatti, il tema, come ben si comprende, si collega, a quello più generale rapporti governo-parlamento, maggioranza-opposizione; alle regole, cioè, che devono presiedere al funzionamento degli organi costituzionali. La Commissione Bilancio ha così convenuto che, indipendentemente dalle posizioni di partenza, fosse utile ed opportuno affrontare un problema delicato come quello del rapporto governo- parlamento in materia di procedura di bilancio, solo dopo la conclusione dei lavori della «Commissione bicamerale per le riforme costituzionali». Da qui la proposta, unitariamente condivisa, di stralciare il Capo II e il Capo III, comprensivi delle norme concernenti le modalità di copertura finanziaria e l'assestamento di bilancio. Successivamente, in sede di discussione e approvazione del disegno di legge 1217 B (modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468) all'esame del Senato (dopo lo stralcio della Camera dei Deputati), di cui ai capi II e III, la V Commissione permanente, pur non valutando positivamente lo stralcio dei suddetti capi, tuttavia, ritenne indubbia l'opportunità di consentire la definitiva approvazione del disegno di legge n. 1217, in quanto con esso veniva finalmente introdotta una riforma del bilancio dello Stato cui vi era indubbiamente bisogno dopo le regole poste dal Trattato di Maastricht.

Ma, tra le richieste di modifiche avanzate dal Senato in tale

seduta, venne ribadito: l'esigenza di modificare l'ordinamento finanziario anche per quanto riguarda la previsione di regole più stringenti di assolvimento dell'obbligo costituzionale di copertura finanziaria; la razionalizzazione dei tempi di presentazione dei documenti finanziari, precisando la natura del provvedimento collegato e prevedendo un ampliamento della funzione dell'assestamento; una ristrutturazione delle Relazioni governative presentate al Parlamento in materia finanziaria tenendo conto anche dell'evoluzione degli obiettivi di finanza pubblica; per la parte relativa alle norme in materia di copertura finanziaria, già bastavano i vincoli stringenti di Maastricht.

Ormai la sperimentazione del bilancio per centri di responsabilità avviata dalla Ragioneria generale dello Stato e quella, successiva, del rendiconto per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità della Corte dei Conti, rendevano maturi i tempi per la predisposizione di un articolato progetto di riforma del bilancio statale che recepisse organicamente le logiche di semplificazione, trasparenza e responsabilizzazione della classificazione del bilancio statale che ne hanno sorretto le istanze di rinnovamento sin dal disegno di legge n. 1203-bis del 1988. Una nuova struttura la quale si sarebbe dovuta inserire nel processo in atto di razionalizzazione dell'organizzazione: amministrativa e, in definitiva, porsi come momento di collegamento tra autorizzazione parlamentare, obiettivi e responsabili di gestione.

Si è giunti, così, all'emanazione della legge 3 aprile 1997, n. 94 recante << *Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n.* 468, *e successive modificazioni ed integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato* >>, intervenuta dopo un iter parlamentare che ha visto decisamente ridimensionato l'originario progetto di corrispondere ad una più generale istanza di rinnovamento e adeguamento degli istituti di finanza pubblica. Essa, infatti, si è limitata, alla fine, alle sole modifiche riguardanti la struttura e la formazione del bilancio dello Stato, unitamente al conferimento di significative deleghe aventi per oggetto misure organizzative tese a razionalizzare l'Amministrazione della finanza pubblica con funzione di supporto alla riforma stessa della classificazione (quale la unificazione dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio e della programmazione economica), ovvero il riordino delle disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano la gestione del bilancio dello Stato.

Il Progetto governativo originario prevedeva un intervento più incisivo proponendo la sostituzione, la modificazione e l'integrazione di altre norme della l. n. 468/78 in un continuum legislativo teso ad adeguare sempre più le regole che presiedono alla gestione del bilancio alle mutate e mutevoli esigenze di governo e di controllo della finanza pubblica, quali, ad esempio, la modalità dell'obbligo di copertura (capo II), la definizione dei nuovi termini di presentazione dei documenti finanziari (capo III) ovvero la revisione della legge di assestamento; tali novità sono state stralciate, dal momento che la «Commissione parlamentare per le riforme costituzionali» ha consigliato di attendere gli esiti delle riforme costituzionali in corso.

La legge n. 94 del 1997 tende a mettere in particolare evidenza la «saldatura» della riforma del bilancio con quella della pubblica amministrazione operata con il d. lgs. 29/93, nel senso che, pur presentandosi come il «punto di arrivo» del lungo lavoro di preparazione iniziato al termine della legge n. 362/88, in effetti caratterizza la nuova impostazione strutturale del bilancio più specificatamente come un modulo che consenta di attivare i profili di controllo sui risultati, costi e rendimenti raccordati in modo molto stretto all'individuazione di autentiche aree di responsabilità amministrative (M.V.Lupò Avagliano, 1999).

La ristrutturazione del bilancio delineata dalla legge n. 94/1997 si pone in una linea di continuità e di completamento rispetto ai provvedimenti di riforma dell'amministrazione, in particolare sotto il profilo di una responsabilizzazione della dirigenza amministrativa funzionale ad un effettivo controllo dei risultati.

La connessione tra struttura decisionale del bilancio (per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità) e riforma amministrativa, fondata sulla razionalizzazione dei modelli di organizzazione e del procedimento, è messa in evidenza dall'art. 5, comma 1, della legge, che richiede che il decreto delegato tenga conto di quanto stabilito dalla l. n. 241/1990, recante *"Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi"* e dal d. lgs. n. 29/1993, di *"Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge n.* 421/1992". Il legislatore ha posto alla base del processo di formazione del bilancio statale, sia per l'entrata che per le spese, un nuovo aggregato decisionale denominato *unità previsionale di base* costruito in corrispondenza con il centro

(unico) di responsabilità al quale è affidata la relativa gestione, il quale rappresenta l' «autorizzazione» ed il «limite» parlamentare a gestire le risorse. La funzione di limite ad accertare ed impegnare, ovvero ad incassare e pagare, rispettivamente le entrate e le spese, si costruisce, cioè, su quel livello di responsabilità dirigenziale al quale corrisponde un aggregato omogeneo di capitoli che esprimono, in termini finanziari, una linea di intervento che a sua volta presenta una omogeneità interna. Infatti, la 1. n. 94/1997 va a riformare la struttura del bilancio dello Stato mediante l'istituzione delle unità previsionali di base e la nuova classificazione del bilancio al Capo I - *Struttura e formazione del bilancio dello Stato* - ; mentre al Capo II si occupa dell'introduzione della contabilità economica del bilancio dello Stato mediante il conferimento di significative deleghe aventi per oggetto misure organizzative tese a razionalizzare l'Amministrazione e la finanza pubblica con funzione di supporto alla riforma stessa della classificazione - quale la unificazione dei ministeri del Tesoro e del Bilancio e della programmazione economica - ovvero il riordino delle disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano la gestione del bilancio dello Stato.

Da un breve excursus degli articoli contenuti in tale legge, si può notare che il Capo I - Struttura e formazione del bilancio dello Stato - contiene quattro articoli, che rispettivamente vanno a modificare, integrare o sostituire gli artt. 2, 4, e 6 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni e integrazioni.

In particolare, il secondo comma dell' art. 1 va a riscrivere completamente l'art. 2 (Bilancio annuale di previsione) della legge n. 468 del 1978 così come modificata ed integrata, in quanto viene articolato il bilancio in unità previsionali di base, con la sostituzione dei commi da l a 6 del citato articolo con i commi 2, 3, 4, 4-bis, 4-ter, 4- quinques, 4-sexies, 5, 6, 6-bis dell' art. l 1. n. 94/97.

Mentre l'art. 2 della legge n. 94/97 va a sostituire il 2° comma dell'art. 4 (bilancio pluriennale) della legge 468/78 modificata, in quanto anche il bilancio pluriennale viene, di conseguenza, redatto per unità previsionali di entrata e di spesa.

Per quanto riguarda poi l'art. 3 della 1. n. 94/97 esso prevede un ulteriore articolo, il 4-bis, relativo alla *Formazione del bilancio,* che completa le disposizioni della 1. 468/78 regolamentando più dettagliatamente il processo di formazione del bilancio in seno all'Esecutivo.

Il progetto di bilancio continua ad essere predisposto dal

Ministro del Tesoro, sulla base degli elementi emersi in sede tecnico-amministrativa, per essere sottoposto alla decisione del Consiglio dei Ministri. A tal fine i Ministri, all'atto della predisposizione degli schemi degli stati di previsione, indicano, anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione delle singole unità previsionali, gli «obiettivi ed i programmi» del loro dicastero. Il che, mentre vale a conservare in capo a ciascun Ministro la responsabilità politica delle scelte rientranti nella propria gestione finanziaria, consente al Ministro del Tesoro di definire, con riferimento alle unità previsionali, gli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionalmente affidati a ciascuna Amministrazione nonché dei programmi e dei progetti presentati da queste ultime, facendo salva la stessa autonomia del Ministro del Tesoro (A.M.Alberti, 1997).

Queste prime disposizioni normative della 1. 94/97 lumeggiano sufficientemente l'impostazione della rinnovata normativa in materia di struttura del Bilancio che vede il concretarsi del potere del Parlamento nell'indirizzo e nel controllo per aree programmatiche di intervento, per settori unitari di azione amministrativa, per servizi forniti alla collettività, consentendo l'individuazione di autonomie e di responsabilità amministrativa.

Infine, vista la nuova articolazione del bilancio, ne è derivata di conseguenza la modifica dell'art. 6 (Classificazione delle entrate e delle spese) commi 1-6, della l. 468/78 la cui ripartizione delle entrate e delle spese risaliva alla legge 62/64 (c.d. riforma Curti). Le due riforme di bilancio successive (la riforma Stammati del 1978 e la riforma Amato del 1988) non avevano, poi, inciso sul bilancio come strumento di ripartizione delle risorse, di definizione delle politiche pubbliche, di indicazione delle linee guida della azione amministrativa. E quando il legislatore è intervenuto con la legge delega n. 421/1992 e con il d. lgs. n. 29/93, configurando un sistema organizzativo fondato sulla definizione degli indirizzi da parte degli organi politici, sulla ripartizione delle risorse per *budget* e sulla responsabilità di gestione dei dirigenti, la sostanziale inadeguatezza della struttura del bilancio a questi fini si è mostrata in tutta la sua interezza.

Le leggi del 1997 in materia di bilancio e di riforma amministrativa affrontano in modo consapevole questo problema: il ruolo del bilancio come strumento di definizione e attuazione delle politiche pubbliche. Il principio guida risiede nel parallelismo fra razionalizzazione della struttura del bilancio e ammodernamento

dell'organizzazione e del procedimento amministrativo. Si tratta di costruire un processo decisionale coerente che prende le mosse dalla identificazione delle funzioni e degli obiettivi, definisce i centri di responsabilità (in termini di organizzazione e di procedimento), elabora criteri per la misurazione e valutazione dei risultati (G. Pisauro, 1998).

L'esame della legge n. 94/97 e del decreto legislativo n. 279/97 (che ne costituisce un primo strumento di attuazione), mostra come si sia finalmente rotta una situazione di inerzia; allo stesso tempo pone in luce la difficoltà del processo di effettiva introduzione delle innovazioni e suggerisce i temi sui quali sono necessarie integrazioni e correzioni di rotta.

La legge n. 94/97 modifica vari percorsi. L'art. 4-bis della legge 468 modificata fa partire il procedimento di formazione del bilancio da "schemi degli stati di previsione" formulati dai Ministri; in questi documenti sono indicati, anche su proposta dei dirigenti responsabili ma con assunzione di responsabilità del Ministro, "gli obiettivi e i programmi di ciascun Dicastero". Il confronto con il Ministro del Tesoro (tecnicamente con la Ragioneria generale, ma, anche in questo momento di sintesi, la responsabilità è quella politica del Ministro) avviene sulla base di una valutazione dei programmi e dei progetti posti a base dello schema di stato di previsione e degli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali, con riferimento alla nuova struttura del "bilancio politico" per unità previsionali. Si tiene conto, in particolare, per decidere in materia di conservazione dei "residui di stanziamento", dello stato di attuazione dei programmi in corso. La disciplina delegata, introdotta dall' art. 2 del decreto legislativo n. 279/97, in attuazione della delega recata dall'art. 5 legge 94/97, sottolinea la necessità di un confronto sui programmi "rimanendo esclusa ogni quantificazione basata sul mero calcolo della spesa storica". In sostanza, si adotta un meccanismo di programmazione del bilancio da fondare su metodi di valutazione ex ante degli obiettivi, delle funzioni, degli strumenti delle politiche e non su correzioni incrementali degli andamenti tendenziali.(17)

In omaggio alla divisione tra potere di indirizzo politico e amministrativo postulata dal d. lgs. n. 29/93, il nuovo bilancio ha una doppia struttura: una politica per l'approvazione parlamentare ed una amministrativa per la gestione, entrambe chiaramente interconnesse sul piano qualitativo e quantitativo. La caratteristica comune è la semplicità di esposizione, delineata sia con le unità

previsionali di base sia con i vari livelli di disaggregazione del bilancio, che consentono un processo decisionale più rapido, perché incentrato sugli obiettivi generali, e un miglior controllo del risorse attraverso la correlazione diretta di ciò che il Parlamento ha deliberato con ciò che è stato realizzato in termini di servizi, opere e azione amministrativa.

Il bilancio si basa su due informazioni fondamentali: le funzioni obiettivo, che rappresentano le politiche di settore e servono per misurare il prodotto delle attività amministrative, per cui vanno costituite come espressione contabile delle politici pubbliche; le unità previsionali di base, che individuano specifici centri di responsabilità dirigenziale. Infatti, con la istituzione di queste ultime è stata superata, ai fini della decisione parlamentare, l'articolazione del bilancio in capitoli che impediva l'identificazione delle precise responsabilità amministrative nella destinazione del: risorse perché costituiscono un vincolo in tal senso. La parte illustrativa e tecnica del documento, costituita dagli allegati a ciascuno stato di previsione, consente, poi, una adeguata ed approfondita analisi come supporto per la decisione parlamentare. La nuova struttura, in tal modo, concilia la salvaguardia delle prerogative del potere legislativo delineate nella Costituzione (la riserva di legge per le decisioni di bilancio) con l'esigenza di una visione aggregata, sintetica e significativa per una efficiente funzione decisionale perché costituisce il giusto grado di specializzazione del bilancio tale da conciliare la significatività decisionale con il limite alla discrezionalità dell' esecutivo nel processo di allocazione delle risorse, identificato nel centro di responsabilità amministrativa.

In sostanza, si è articolato un nuovo rapporto istituzionale fra Governo e Parlamento; le Camere rinunciano alla analiticità contabile della decisione di bilancio in cambio di una più chiara definizione delle politiche pubbliche poste a base dell'acquisizione dell'entrata e della destinazione della spesa; il Governo e i dirigenti delle pubbliche amministrazioni acquistano spazi maggiori di flessibilità gestionale misurabili in termini di efficacia, efficienza ed economicità dei risultati, con particolare riguardo ai servizi resi ai cittadini. Naturalmente la nuova classificazione deve essere accompagnata dalla revisione dei vincoli derivanti dalla normativa in materia di contabilità dello Stato (oggetto di delega con l'art. 6 della legge n. 94), dell'ammodernamento dei modelli organizzativi da costruire in parallelo alla nuova struttura del bilancio (art. 12 comma I, lettera m, legge 15 marzo 1997, n. 59), dalla semplifica-

zione e apertura verso i bisogni dei cittadini delle procedure amministrati ve, completando l'attuazione della legge n. 241 del 1990 (legge 15 maggio 1997 127). Solo attraverso questo percorso si rende effettiva la nuova dimensione della responsabilità gestionale dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni.

Il bilancio politico identifica e determina le funzioni e gli obiettivi generali che lo Stato si prefigge nel periodo, mentre quello amministrativo circoscrive i poteri e gli obiettivi settoriali entro i quali si deve muovere la dirigenza amministrativa. Il bilancio politico è costruito sulla base di unità previsionali di base di quarto livello (unità di voto). Le entrate sono articolate in titoli e per tipologia del cespite e, a loro volta le entrate tributarie sono divise a seconda che il gettito derivi dalla gestione ordinari dei tributi ovvero dalla specifica attività di accertamento e di controllo degli uffici finanziari. Per le spese, le unità previsionali sono suddivise in unità relative alla spesa corrente, a sua volta suddivisa in spese per funzionamento, per interventi, per trattamenti di quiescenza e per oneri comuni; alla spesa in conto capitale, a sua volta suddivisa in spese per investimenti, per altre spese in c/capitale e per oneri comuni; al rimborso di prestiti, che comprende il rimborso del debito pubblico (art. 4, comma l, della legge n. 94/97 e art. 1, commi 2, 3 e 4, del d. lgs. n. 279/97).

Per quanto riguarda il bilancio amministrativo, l'art. 4 della legge n. 94/97, ripartisce le spese per funzioni-obiettivo, cioè mette in correlazione gli obiettivi con le risorse, che così vengono collegate con la struttura organizzativa che le gestisce, e per capitoli, determinati in relazione all'oggetto per le entrate e secondo il contenuto economico e funzionale per le spese. Questi ultimi rappresentano lo strumento da utilizzare ai fini amministrativi e per il controllo di gestione ed unitamente ai primi rendono finalmente chiara la destinazione delle somme ed evidenziano la responsabilità del dirigente per le relative risorse impegnate (che costituiranno il costo del servizio).

Il bilancio amministrativo-gestionale rappresenta l'evoluzione del sistema contabile di tipo finanziario perché, chiarendo il costo effettivo dei singoli servizi che l'Amministrazione fornisce, consente un miglior controllo dell' efficienza dei diversi uffici e, quindi, un giudizio più puntuale sulla efficacia delle politiche pubbliche.

Il decreto legislativo n. 279/97 configura in modo nuovo il contenuto del rendiconto generale dello Stato. Il "conto del bilancio"

(art. 13) "è costruito, ai fini della valutazione delle politiche pubbliche di settore, sulla base della classificazione incrociata per funzioni-obiettivo e per unità previsionali di base". Si stabilisce, così, un buon raccordo fra "bilancio-politico" e "rendiconto". La conseguenza più diretta, in termini di controllo, riguarda la funzione di verifica e di referto assegnata alla Corte dei Conti con la relazione annuale sul rendiconto.

Questo controllo avrà ad oggetto lo stato di attuazione della decisione di bilancio in termini di "politiche pubbliche" per i grandi comparti dell'entrata e della spesa. L'esame del rendiconto si correla ai contenuti del "bilancio amministrativo" misurando i risultati della gestione nella sua articolazione per capitoli "in modo da consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in relazione agli obiettivi stabiliti, agli indicatori di efficacia ed efficienza ed agli scopi delle principali leggi di spesa" (art. 3 comma 1 d. lgs. n. 279). L'esame della Corte in sede di relazione sul rendiconto potrà, così, dar conto di analisi di efficienza fondate sulla comparazione dei costi e di analisi di efficacia fondate sull' attuazione delle leggi di spesa.

La nuova conformazione del rendiconto e l'introduzione della contabilità analitica per centri di costo forniscono la base per una qualificazione del ruolo dei Servizi di controllo interno presenti in ciascuna amministrazione. Il decreto legislativo n. 279/97 afferma con chiarezza che "nelle amministrazioni pubbliche il servizio di controllo interno è l'organismo di riferimento per le rilevazioni e le analisi dei costi e dei risultati della gestione" (art. 12 comma 3). I risultati del controllo interno costituiscono la base fondamentale per l'esercizio, selezionato in base a programmi annuali, del controllo esterno sulla gestione affidato alla Corte dei Conti dall'art. 3 comma 4 della legge n. 20 del 1994.(18)

5.3 Mentre questo articolato edificio normativo si andava definendo e già nel 1998 il quadro previsionale finanziario risultava assai più stabile presentando un buon grado di accostamento con il consuntivo, il Consiglio Ecofin, riunito a Bruxelles il 1° maggio 1998, approvava una dichiarazione sulla stabilità di bilancio, l'occupazione e le riforme strutturali e anticipava al 1° luglio 1998 l'attivazione del meccanismo di sorveglianza multilaterale sulle politiche di bilancio, in modo tale da garantire il pieno rispetto degli obiettivi fissati per il 1998 e valutare con anticipo le intenzio-

ni degli Stati membri rispetto al bilancio 1999. D'altra parte, il programma stabilità, previsto dall'art. 3 del regolamento (CE) 1466/97, richiedeva agli Stati membri dell'Unione europea la presentazione delle informazioni necessarie per il rispetto dei parametri di convergenza e del Patto di stabilità. In effetti l'elevato grado di cogenza politica internazionale formatosi intorno al Patto, i cui vincoli programmatici dovevano risultare espressi a livello nazionale nel Documento di Programmazione economico/finanziaria, rendeva, ancora una volta, necessaria la modifica degli strumenti normativi di impostazione del sottostante quadro programmatico economico/finanziario con intervento riformatorio sulla *decisione di bilancio.* Partendo da questi presupposti, su iniziativa delle Commissioni bilancio delle due Camere e con il contributo della Corte dei Conti, il legislatore ha introdotto la 1. n. 208/1999 (riforma Amato), apportante modificazioni rilevanti agli istituti e alla organizzazione del *budgeting system* per migliorarne l'informazione tecnica, la qualità della decisione, il controllo sugli andamenti. Inoltre, con la l. n. 208/1999 è stata prevista l' estensione dei principi adottati per il bilancio statale alle Regioni e alle altre amministrazioni pubbliche; estensione che per le prime è stata effettuata con il d. lgs. n. 76/2000. Le principali novità introdotte che caratterizzano la ricerca di un diverso assetto del politica di bilancio, intesa come politica pubblica prioritaria possono essere ricondotte ad alcuni temi fondamentali: a) concentrazione dei tempi delle procedure di bilanci b) nuova disciplina dei contenuti del D.P.E.F.; c) nuova struttura della legge finanziaria; d) abolizione del collegato di sessione e ridefinizione dei collegati fuori sessione; e) monitoraggio dei flussi di cassa; f) armonizzazione del sistema nazionale di finanza pubblica ai criteri di classificazione del SEC 1995.

a) In primo luogo, la nuova disciplina sposta i termini delle procedure di bilancio, fissando al 30 giugno la data di presentazione al Parlamento del D.P.E.F., concentrando al 30 settembre la presentazione del bilancio a legislazione vigente e della finanziaria, determinando al 15 novembre la data per la presentazione dei "collegati ordinamentali". Entro il 15 luglio il Governo è impegnato (sulla base di un ordine del giorno della Camera) a presentare in Parlamento elementi informativi sulle previsioni del bilancio a legislazione vigente, con riguardo ai principali aggregati della finanza pubblica. La logica di queste nuove cadenze tende a migliorare la attendibilità degli strumenti di previsione macroeco-

nomica sottoposti al Parlamento e ad evitare un sovraccarico istituzionale concentrato nella sessione autunnale di bilancio.

In questo modo il calendario delle procedure finanziarie si concentra nel secondo semestre annuale, in quanto, per un verso si sono assemblate le date di presentazione di documenti preventivi, concomitanti e consuntivi per consentire al Parlamento la presa d'atto e la completezza conoscitiva dell'intero percorso della finanza pubblica: così la presentazione del D.P.E.F. viene spostata in avanti, dal 15 maggio al 3, giugno, termine quest'ultimo fissato anche per la presentazione di rendiconto e assestamento. Per un altro, si è eliminata la fase intermedia di presentazione del bilanci a legislazione vigente, già fissata al 31 luglio, per farla coincidere con la presentazione della legge finanziaria e del bilancio programmatico, al 30 settembre (art. 2, commi 1 e 2, 1. n. 208/1999).

b) Riguardo al DPEF, la nuova legge ne rafforza il ruolo e lo trasforma da vincolo esterno a documento programmatico. Questo strumento viene, infatti, concepito non più come solo strumento di guida del processo di riequilibrio e risanamento della finanza pubblica ma anche di indirizzo delle politiche per lo sviluppo e l'occupazione. La struttura del D.P.E.F. accentua il rilievo del collegamento fra bilancio e tesoreria (espressi in termini contabili e finanziari) e conto delle pubbliche amministrazioni.

Per l'importanza determinante della scadenza annuale di presentazione agli organismi dell'Unione Europea dei documenti di contabilità economica nazionale correlati al patto di stabilità europeo (il 1° marzo di ogni anno), la nuova legge dispone l'obbligo di presentazione al Parlamento di una nota informativa che esponga le eventuali nuove previsioni correlate agli indicatori macroeconomici o ai saldi della finanza pubblica che si discostino rispetto alle previsioni recate dal D.P.E.F., ed assunte a base della decisione di bilancio.

La disciplina dei contenuti del D.P.E.F. è orientata verso il rafforzamento della definizione, all'interno del quadro di riferimento macroeconomico, delle politiche pubbliche per i grandi comparti della spesa e dell'entrata, con particolare riguardo alla indicazione delle risorse destinate al Mezzogiorno; in questa direzione dovrà essere rafforzato e reso esplicito, anche attraverso le note preliminari agli stati di previsione dei Ministeri, il collegamento fra le scelte recate dal D.P.E.F. e la allocazione delle risorse decisa con il bilancio pluriennale e il bilancio annuale.

La riforma del 1999 ha tenuto conto di questa importante inno-

vazione aggiungendo il comma 4-bis all' art. 3 della 1. n. 468/1978 modificata che prevede, in occasione della presentazione del Programma di stabilità agli organismi dell'Unione europea, la presentazione al Parlamento «di una nota informativa che motiva, attraverso un adeguato corredo documentativo, le eventuali nuove previsioni degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica che si discostino da quelle contenute nel Dpef precedentemente approvato». Quindi, l'innovazione più rilevante che ha mutato la natura del DPEF è stata data dall'avvio del Patto di stabilità e crescita che ha in pratica sostituito il vincolo esterno.

Ridotta tale funzione il DPEF può recuperare e potenziare quella di carattere programmatorio che fino ad ora è stata svolta solo parzialmente. In tal modo la distanza tra indicazioni programmatiche e traduzione contabile potrà utilmente essere ridotta. Fino ad oggi l'insieme delle connessioni tra il DPEF e la sessione di bilancio è stato attuato in modo semplificato, puntando l'attenzione sull'andamento dei saldi ed in particolare sul saldo netto da finanziare di competenza del bilancio, sul fabbisogno di cassa del Settore statale e sull'indebitamento netto della Pa. Non si era, in altre parole, riusciti finora a concentrare l'attenzione sulle principali componenti di entrata e di spesa da cui derivano i saldi finanziari. Inoltre, gli obiettivi programmatici del bilancio triennale erano riportati in una tabella del DPEF, molto aggregata, che non consentiva neanche per l'aggregato bilancio dello Stato, la comprensione dell'andamento dei grandi settori di entrata e spesa.

c) Una ulteriore innovazioni nella concentrazione nella sola legge finanziaria delle scelte di manovra di politica di bilancio di breve periodo, con la prevista rinuncia ad un provvedimento collegato alle procedure ed ai tempi della sessione di bilancio.

Si è inteso così, ancora una volta, individuare un metodo che riduca il rischio di una eccessiva e disorganica dilatazione delle misure collegate alla finanziaria; fenomeno effettivamente presente nell'esperienza di numerose sessioni di bilancio.

La disciplina dei contenuti tipici del disegno di legge finanziaria affida a questo strumento la manovra di *fiscal policy* di breve periodo, con l'esclusione di norme delega. La decisione di bilancio nella sua unitarietà (nel nuovo sistema ricondotta al binomio legge finanziaria-legge di bilancio) è da ricondurre alla disciplina dell'art. 81 della Costituzione, e, quindi, alla potestà decisionale del Parlamento, senza possibilità di ricorso allo strumento della delega.

La legge finanziaria contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale. Nel nuovo assetto complessivo della decisione di bilancio la legge finanziaria recupera più vasti contenuti; essa può contenere, in funzione della manovra di politica economica di breve periodo, norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa; norme di carattere ordinamentale o organizzatorio possono essere incluse nella finanziaria solo se si caratterizzano "per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi", in armonia con la evoluzione degli obiettivi e dei vincoli posti dall'Unione europea. La legge finanziaria può contenere norme espansive (che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata) il cui contenuto sia finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, con esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale.

Secondo le stesse valutazioni emerse nei lavori preparatori la "resistenza" di questa disciplina è affidata, in larga misura, a ulteriori "novelle" da introdurre nei regolamenti delle due Camere ed al rigore delle funzioni di selezione e verifica di competenza (già nell'attuale regime dei regolamenti parlamentari) dei Presidenti dell'Assemblee e delle Commissioni bilancio.

d) La articolazione dei provvedimenti collegati indicata dalla riforma del 1999 era stata in pratica già prefigurata dal legislatore del 1988 che aveva previsto, per decongestionare la sessione di bilancio, la possibilità di provvedimenti settoriali da definire al di fuori della sessione. L'esigenza del risanamento finanziario ha impedito questo percorso, concentrando nel collegato di sessione, da approvare necessariamente insieme alla legge finanziaria, la componente più significativa della manovra. La l. n. 208/1999 ha ridistribuito i contenuti del provvedimento collegato di sessione tra la legge finanziaria, di cui è stato arricchito il contenuto, e i collegati di settore, presentati entro il 15 novembre e discussi al di fuori della sessione di bilancio. La rinnovata scansione procedimentale cerca di rispondere ai nuovi obiettivi della programmazione finanziaria che, conseguito il risanamento, può permettersi istanze innovative.

Il legislatore ha così abolito il collegato vero e proprio (c.d. collegato di sessione), riducendo a due gli strumenti normativi principali della manovra finanziaria: la legge di bilancio e la legge finanziaria.

In coerenza con la nuova conformazione, e con la rinuncia al

collegato di sessione, assume rilievo il ruolo dei collegati "ordinamentali", il cui contenuto, legato a disposizioni omogenee per materia, è definito dal D.P.E.F. Questi provvedimenti sono caratterizzati da una incidenza sulle tendenze strutturali di medio periodo dell'entrata e della spesa e dalla possibilità, che ne deriva, di includere norme di delega e innovazioni di carattere organizzativo e procedimentale. I collegati "ordinamentali" appaiono, quindi, nelle presenti condizioni dell'economia e della finanza pubblica, come strumenti di importanza essenziale; l'opera di risanamento sin qui compiuta rende necessario il mantenimento di una rigorosa attenzione nei confronti del controllo del percorso di riequilibrio attraverso la manovra di breve periodo, ma segnala la necessità prioritaria di intraprendere o continuare un'opera di razionalizzazione, riforma e innovazione orientata verso le tendenze di fondo dei grandi comparti della spesa e dell'entrata.

La incertezza e le difficoltà relative all'approvazione dei collegati di settore è attualmente un punto critico del processo di bilancio, che si riflette negativamente anche sulla legge finanziaria, soggetta a ricorrenti forzature. La *Finanziaria*, in altre parole, è il solo «treno» che sicuramente giungerà a destinazione e, quindi, inevitabilmente tende a sovraccaricarsi di contenuti normativi. Se un grado di certezza quasi analogo si potesse determinare per i provvedimenti collegati molte norme di carattere settoriale potrebbero essere ridislocate al di fuori della sessione di bilancio, che risulterebbe decongestionata e focalizzata sugli aspetti finanziari. I collegati di settore diverrebbero in conclusione una particolare *species* dei normali provvedimenti legislativi.

Si può osservare che l'esperienza del 1992, caratterizzata da un provvedimento strutturale di grande rilievo per la riforma della finanza regionale e locale, delle pubbliche amministrazioni, della previdenza e delle politiche sociali (legge n. 421 del 1992) suggerisce l'opportunità di una presentazione al Parlamento anticipata rispetto alla sessione di bilancio dei provvedimenti di rilievo strutturale.

e) La premessa maggiore è offerta dagli orientamenti europei sulle modalità e i tempi di armonizzazione dei sistemi nazionali di finanza pubblica sulla base dei criteri di classificazione rielaborati secondo il sistema SEC 95 concordato a livello europeo. Su questa base, a partire dal 2000 sono compiute le verifiche di convergenza dei conti consolidati delle pubbliche amministrazioni definite dal patto di stabilità europeo.

Il nuovo sistema dei conti è caratterizzato dalla registrazione di tutti flussi in base al principio della competenza economica, cioè con riferimento al momento in cui il valore economico è creato, trasformato o distrutto, indipendentemente dalla modalità di pagamento; tale principio è stato applicato ai flussi delle amministrazioni pubbliche attraverso un complesso lavoro di rielaborazione della base informativa disponibile.

Un percorso orientato verso il metodo della competenza economica richiede nuove tecniche di costruzione del bilancio, attivando, con gradualità, alcune linee guida: adozione per alcuni compatti di grande rilievo (interessi, mutui, investimenti pubblici) di criteri di registrazione più vicini al principio della competenza economica; più compiuta e realistica valutazione in bilancio degli oneri di enti esterni al settore statale (previdenza, sanità, trasporti locali) in modo da registrare correttamente l'incidenza annuale di eventuali disavanzi; modulazione della legislazione di spesa e delle previsioni di bilancio tale da avvicinare la definizione degli stanziamenti di competenza alle stime dei pagamenti; adozione della regola contabile del riporto dei residui di stanziamento inerenti alle spese in conto capitale e a quelle correnti assimilate, con la correlata necessità di una stima adeguata dei nuovi stanziamenti sulla competenza annuale.

Un significativo miglioramento in questa direzione potrà realizzarsi con l'avvenuto adeguamento delle classificazioni del bilancio indotto dalla riforma del 1997. Dal 1999 per la classificazione funzionale e dal 2000 per quella economica i singoli capitoli sono infatti classificati (e organizzati) sulla base dei sistemi di contabilità nazionale dell'Unione europea (Sec 95). Sarà, quindi possibile rappresentare nel D.P.E.F. gli obiettivi programmatici del bilancio con un livello significativo di disaggregazione ed in modo congruente con gli altri aggregati finanziari e, conseguentemente, nella risoluzione parlamentare potranno essere fissati con maggiore precisione gli obiettivi e le regole di variazione dell'andamento tendenziale, che si rifletteranno, nella sessione, sui documenti di bilancio. E' evidente che l'intera procedura, tesa al controllo del fabbisogno e al rispetto dei parametri europei, ha segnato una importante innovazione, spostando l'enfasi dal bilancio e dalle grandezze approvate in sede parlamentare a un aggregato finanziario di cassa comprensivo dell'intermediazione della Tesoreria. I trasferimenti dal bilancio hanno perso la loro valenza di indicatore dei limiti posti alla attività degli enti di spesa, mentre ha assun-

to rilevanza una grandezza extra-bilancio che viene tenuta sotto osservazione in via amministrativa.

Per il prossimo futuro sarebbe auspicabile che il controllo dei flussi di cassa fosse riportato nell' alveo del processo di bilancio, attraverso una preventiva valutazione delle politiche pubbliche così come previsto dalla riforma del bilancio dello Stato del 1997. Certamente l'attuazione del disegno di programmazione e controllo è ancora in una fase iniziale. Si incontrano difficoltà oggettive nell'introdurre all'interno del processo di bilancio l'impiego di strumenti di analisi di economia e di scienza dell'amministrazione. La qualità del processo di formazione del bilancio è migliorata, ma è ancora distante dal metodo fondato sul confronto programmatico; il contenuto delle "note preliminari" ai bilanci previsionali dei ministeri non corrisponde al modello disegnato dal legislatore ed appare povero proprio nei suoi momenti di maggior significato, quali la definizione degli obiettivi quantificati e degli indicatori di risultato.

La scarsa efficienza delle amministrazioni è ancora l'anello debole della catena in un sistema che addebita ai centri di spesa l'assunzione della piena responsabilità nelle decisioni finanziarie. Infatti, il principio cardine del processo di riforma avviato è il parallelismo fra razionalizzazione del bilancio e ammodernamento dei modelli di organizzazione; questo legame caratterizza, positivamente, la impostazione delle leggi n. 59 e n. 94 del 1997. La distinzione fra "bilancio politico" approvato con legge e "bilancio amministrativo" è logicamente legata al criterio fondamentale della riforma amministrativa identificabile nella separazione fra fase della decisione dell'indirizzo politico-amministrativo e gestione finanziaria e amministrativa.

Per quanto attiene al "bilancio amministrativo", concepito come strumento per la realizzazione della gestione, il passaggio determinante risiede nella introduzione, prevista dagli articoli 10 e 11 del d. lgs. n. 279 del 1997, della contabilità economica nelle pubbliche amministrazioni, fondata sulla identificazione dei "centri di costo" e finalizzata al monitoraggio ed al controllo dell'economicità della gestione. Il Tesoro ha avviato un lavoro sistematico per la individuazione dei centri di costo; ma il cammino da compiere è ancora lungo.

In concreto, con il nuovo bilancio politico ed amministrativo il livello politico assegna ai dirigenti le risorse da utilizzare e gli obiettivi da perseguire. La minore frammentazione della spesa, la

correlazione della stessa agli obiettivi, la maggiore flessibilità gestionale all'interno delle unità elementari di bilancio vengono favoriti da percorsi di programmazione e controllo della gestione. Il nuovo bilancio nazionale, pertanto, si distingue quale strumento diretto a supportare la logica di orientamento ai risultati e a rafforzare il ruolo della dirigenza. Il processo di riforma dei bilanci è passato, quindi, attraverso varie fasi per conseguire almeno tre obiettivi: maggiore trasparenza della decisione politica, accentuazione delle responsabilità gestionali, nuove tecniche di controllo della spesa e di misurazione dei risultati delle politiche pubbliche. Vi è stato così un radicale cambiamento che in pochi anni ha portato a ridisegnare il sistema normativo di disciplina dei meccanismi di indirizzo e controllo della finanza pubblica. Meccanismo innescato, comunque, da un' esigenza politica di grande rilievo: adeguare le istituzioni e gli strumenti di decisione finanziaria alla nuova fase politica e economica apertasi all'indomani dell'ingresso dell'Italia nell'Unione economica europea.(19)

NOTE

[1] Cfr. Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica,* vol. V, Finanze, Roma, 1946.

[2] I liberali godevano prestigio per essersi contrapposti al fascismo e al corporativismo degli anni del regime e anche per la forza della loro solida preparazione scientifica. Cfr. P. Barucci, *Ricostruzione e pianificazione* (1943-1948), Bari, 1969.

[3] Sul riformismo di sinistra, R. Ruffilli, (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente,* Tomo II, Bologna, 1979.

[4] Sull'influenza di Keynes, A. Macchioro, *J.M Keynes e il Keynesismo in Italia,* Feltrinelli, 1970

[5] Sull'apporto dei cattolici, P. Roggi, *Il mondo cattolico e grandi temi della politica economica,* in G. Mori (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione,* Bologna, 1980.

[6] Cfr. P. Russo, *Manuale del diritto tributario,* Milano, 1999,41.

[7] Per un inquadramento generale delle problematiche poste dall'art. 23, A. Fedele, *La riserva di legge,* in *Trattato di diritto Tributario,* diretto da A. Amatucci, Vol. I, Tomo I, Padova, 1994. Per un'analisi comparata con l'art. 30 Statuto Albertino e dell'art. 23 Costo Cfr. Berliri, *Appunti sul fondamento e il contenuto dell'art.* 23 *della Costituzione,* in *Studi per A. D. Giannini,* Milano, 1961.

[8] L'art. 53 rappresenta la disposizione sulla quale ruota l'intero sistema tributario, tracciandone i limiti non solo a livello costituzionale ma entrando nella fattispecie d'imposta tramite l'elemento oggettivo costituito dal presupposto di fatto o fattispecie imponibile. Studi fondamentali sull'art. 53 Costo sono stati effettuati dal Giardina, *Le basi teoriche del principio di capacità contributiva,* Milano, 1961 e Moschetti, *La capacità contributiva,* in *Trattato di*

Diritto Tributario, diretto da Amatucci, Padova, 1994, 1,1.

[9] Tra gli altri, v. Buscema, *Il Bilancio,* Milano, 1971, 152; Bennati, *Manuale di contabilità di Stato,* Napoli, 1977,285; Castelli Avorio, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato,* in *Atti Camera,* II legislatura, doc. n. 1063/ A e 1603/B; Scoca, *Leggi di bilancio e leggi finanziarie nell'art.* 81, in *Rass. Avv. Dello Stato,* 1960, 50; Mezzacapo, *L'interpretazione dell'art.* 81 *della Costituzione,* in *Rass. Parlamentare,* 1953,35

[10] Jellinek, *La dottrina generale dello Stato* (trad. Petrozziello), Milano, 1921; Majorana A., *La legge del bilancio e i suoi effetti civili rispetto ai diritti dei terzi* (estratto dalla Antologia giuridica), Catania, 1891, richiamato da Majorana Salvatore, ne *Il bilancio dello Stato,* Roma,1930, 125; Gneist, *Il bilancio e la legge,* trad. Borghi, Firenze, 1889; Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reichs,* Berlin, 1883, II, 938. Principali rappresentanti della scuola francese sono: Stourm, *Le budget,* Paris, 1881; De Marcè, *Le controle des finances,* cit.; Jèze, *Théoriegénérale du budget,* cit.; Duguit, *L 'Etat, le droit objectifet la loipositive,* Paris, 1901.

[11] La inclusione di quest'ultimo comma, nell'art. 81 della Costituzione, si deve all' On. Einaudi, il quale, discutendo nella seconda sottocommissione il problema dell'iniziativa legislativa (art. 71), si soffermò sulla opportunità di limitare al Governo l'iniziativa in materia di bilancio (relazione 419), affermando: «l'esperienza ha dimostrato che è pericoloso riconoscere alle Camere tale iniziativa, perché, mentre una volta erano esse che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi spesso è avvenuto che proprio i deputati per rendersi popolari hanno proposto spese, senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle» e concludendo per la inserzione del IV comma, con la seguente dizione: «le leggi le quali comportino maggiori oneri finanziari devono provvedere ai mezzi necessari per fronteggiarli». Alla sottocommissione sembrò, tuttavia, che

una tale formula drastica non potesse trovare opportunamente posto, in una Costituzione rigida, senza invalidare ogni legge, che non rispondesse all'esigenza di provvedere ai mezzi con cui far fronte alle spese e fu, in ultimo, accettata la proposta dell'On. Bozzi (attuale testo della Costituzione) in cui, più genericamente, si parla di indicare i mezzi, parafrasando l'art. 43 della legge di contabilità generale dello Stato; V.si Falzone-Palermo-Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana,* Milano, 1976, 233).

[12] Per questa interpretazione del IV comma dell'art. 81 Cost., De Ioanna, *Il problema della copertura finanziaria delle leggi di spesa, Conferenza tenuta ali 'Istituto Superiore di Polizia,* Roma, 199 1, *Paper.* In questo senso il problema della copertura delle leggi di spesa non perde il carattere episodico legato al singolo intervento ma in quanto decisione strumentale della politica finanziaria del Governo approvata dal Parlamento non potrebbe agevolare alcun meccanismo incrementale della spesa pubblica.

[13] Sulla tenuta e validità dell'art. 81 Costo a fronte delle riforme finanziarie attuate dal legislatore negli anni '70 e '80 del secolo scorso, cfr. L. Di Renzo, *op. ul. cit.*

[14] Con quanto affermato nel testo non confligge la riforma del Titolo V della Costituzione attuata con la l. cost. n. 3/2000. Norme di principio di contenuto ordinamentale finanziario dovranno essere previste per la costruzione di un nuovo modello integrato di finanza locale e di finanza regionale dal momento che anche a livello europeo si va verso un rafforzamento del ruolo delle regioni a potere legislativo all'interno dell'Unione.

[15] Sulla necessità e sull'ampiezza della riforma Stammati del '78, cfr. L. Di Renzo, *Il bilancio pluriennale,* Napoli, 1988.

[16] Sulla riforma Amato del 1988, considerazioni generali si rinvengono in G. Amato, *Due anni al Tesoro,* Bologna, 1990 nonché da A. Brancasi, *Le proposte di riforma della politica di bilancio,* in

Amministrare, n.3, 1988; e ancora C. Conte, *La riforma contabile del* 1988, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, n2/1990. Sulle regole di contenimento del *deficit* statunitense, cfr. Boster, *The simple politics ofGramm-Rudmann*, in *The Bureaucrat*, Summer, 1986 e Bowscher, *Governare il bilancio o governare il deficit*, in *Queste Istit.* n.72/73, 1988.

17 Sul tema «Riforma del bilancio e responsabilità di spesa dei dirigenti delle amministrazioni pubbliche», si è svolto il 19 giugno 1998, a Trento un Convegno per analizzare il processo attuativo della riforma del bilancio dello Stato come delineata dalla l. n. 94/1997 e dal d. lgs. 379/1997. V.si *Le regioni*, ottobre 1998, fasc. 5.

18 Ulteriori aspetti della riforma su cui l'economia della trattazione non consente di dilungarsi, si rinvengono principalmente in Camera dei Deputati- Servizio Studi, *Norme in materia di bilancio, la l. n.* 94/1997, *Dossier*, 178/2, *maggio* 1997, Roma; e anche *Id,Riforma del bilancio dello Stato. Il d. 19s. n.* 279/1997, Dossier, 449/3, novembre 1997.

19 Per un esame della portata della 2" riforma Amato cf. Degni-Salvemini-Virno, *Le procedure di bilancio tra risanamento e sviluppo*, in L. Bernardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2000*, Bologna, 2000. Puntuali riflessioni anche da parte di N. Lupo, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'U.E.M*, in Quad. Cost.li, n. 3, 1999.

CAPITOLO III

La disciplina giuridica della finanza pubblica europea

6. L'attuale disciplina della finanza pubblica dell'Unione europea risulta quanto mai eterogenea, essendo il frutto di stratificazioni normative susseguitesi nel tempo e riflettenti a livello finanziario le tormentate vicende che hanno a volte consentito, altre bloccato il percorso dell'integrazione politico-economica europea. L'ordinamento finanziario comunitario si presenta, pertanto, con caratteristiche proprie, risultato di orientamenti e accordi tra le istituzioni che hanno riflesso, da un lato, le diverse concezioni della politica finanziaria della Comunità rispetto a quelle dei governi nazionali, e dall' altro, gli aspetti sostanziali della funzione finanziaria che concretandosi nella destinazione e nella manovra delle risorse acquisibili richiedono un disegno politico unitario il cui livello attuativo è rappresentato dal bilancio generale, in cui gli obiettivi socio-economici dell'azione di governo vengono trasfusi, qualificandosi come politica pubblica essenziale e prioritaria. Ne è conseguito un sistema finanziario variamente articolato, comprendente norme di diritto primario e di diritto derivato a carattere generale, disposizioni finanziarie settoriali per le differenti politiche comunitarie, nonché una serie di accordi di natura politica per problemi contingenti e improcrastinabili ma ancora incompleto e per più versi intricato, problematico e largamente perfettibile.

Occorre, dunque, per la finanza europea prendere le mosse dal dato costituzionale che promana dall' ordinamento europeo, anche se, in effetti, non esiste un atto che può essere «formalmente» definito come Costituzione europea.

Infatti, allo stato attuale si può discutere su «una base costituzionale del diritto dell'Unione europea», formata da una serie di atti costitutivi, sovraordinati rispetto alle altre fonti e racchiusi in una pluralità di trattati istitutivi delle Comunità europee. Sono da considerarsi tali anche gli atti che hanno emendato e integrato gli stessi trattati e i protocolli ad essi allegati. E' in questo senso che viene usata la dizione «Costituzione europea», come espressione ormai invalsa nell'uso che ne fanno i giurispubblicisti (G. Della Cananea, 1996).

Risalendo alle disposizioni finanziarie di portata costituzionale, bisogna riferirsi alle seguenti disposizioni:

- Trattato di Parigi (CECA) del 18 aprile 1951: arti. da 49a 56

(bilancio operativo CECA) e da 78 a 78 nonies (bilancio amministrativo, in seguito abrogato).

- Trattato di Roma: CEE, artt. Da 199 a 209 e CECA artt. da 171 a 183 del 25 marzo 1957.
- Trattato di Bruxelles (di fusione degli esecutivi), che istituisce un bilancio generale delle Comunità, del 22 luglio 1965.
- Trattato di Lussemburgo del 22 luglio 1970 che modifica profondamente il sistema di finanziamento del bilancio comunitario e alcune disposizioni finanziarie.
- Trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975, che rafforza i poteri di bilancio del Parlamento e istituisce la Corte dei Conti europea.
- Atto unico europeo del 28 febbraio 1986, che introduce una serie di disposizioni relative alla coesione (in particolare i fondi strutturali).
- Accordi di Bruxelles del 13 febbraio 1988, che rappresentano un vero punto di svolta delle finanze comunitarie con un concetto di bilancio totalmente innovativo (Pacchetto Delors I, nuova frontiera per l'Europa).
- Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992,
- Accordi di Edimburgo del dicembre 1992, con cui vengono definite le prospettive finanziarie per il periodo 1993-1999 (pacchetto Delors II).
- Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, che ha esteso il numero dei settori legislativi per i quali è prevista la sua applicazione, in particolare per le politiche di bilancio.
- Accordi di Berlino del marzo 1999, con cui viene fissato in maniera definitiva il quadro finanziario dell'Unione per il periodo 2000-06 (Agenda 2000).

Avendo, invece, riguardo ai testi di applicazione delle disposizioni dei Trattati nel settore finanziario e alle norme che disciplinano il bilancio dell'Unione europea, le fonti sono rinvenibili in:

- regolamento finanziario del 21 dicembre 1977 e successive modificazioni, fino al regolamento vigente;
- regolamenti di disciplina delle risorse proprie del 19 dicembre 1977 e successive modificazioni;
- regolamenti sui fondi strutturali a partire dal regolamento base n. 2052 del 24 luglio 1988 fino alla riforma attuata con i regolamenti n. 1260-1783-1784-1263- 1257 del 1999.

Le particolari caratteristiche del sistema finanziario dell'Unione

europea conseguono dalla circostanza che questo è stato definito in maniera progressiva a causa della peculiarità dei rapporti esistenti tra gli Stati comunitari tra loro e con la comunità europea, che è ancora lungi dall'essere un'entità realmente e costituzionalmente federativa, anche se presenta un discreto numero di tali elementi che la distanziano dalle organizzazioni o unioni tradizionali. Un'organizzazione di tipo intergovernativo (Nazioni Unite, ONU, OCSE), ad esempio, non dispone di alcuna autonomia finanziaria, traendo le sue risorse da contributi diretti degli Stati membri; mentre la struttura sovranazionale europea è caratterizzata da autonomia finanziaria nei confronti delle finanze pubbliche degli Stati membri, che, anche se parziale, la rende, in campo finanziario, un'organizzazione a finanza mista (federativa su alcuni temi e intergovernativa su altri).

Gli Stati membri si sono creati, dunque, un piano sovranazionale in cui, soprattutto per le finanze, si devono osservare determinate regole di tipo federativo. Come in uno Stato federale, con i finanziamenti operati attraverso la Comunità si ha un trasferimento di risorse dal livello nazionale ad un livello più ampio ed elevato che si giustifica per l'assolvimento di funzioni e compiti connessi con i processi di integrazione eseguibili unicamente o più efficacemente a tale livello. Ma occorre chiarire subito che le spese della Comunità non sono aggiuntive a quelle che dovrebbero gravare sui bilanci nazionali, in quanto trattasi di esborsi «trasferiti» sul bilancio comunitario o su altri strumenti finanziari della Comunità, cioè di spese delegate di cui i bilanci degli Stati membri risultano sgravati in quanto oggetto di politiche comuni (quali, ad esempio, aiuti all'agricoltura, alla pesca, politica regionale di sviluppo economico o sociale, etc.). Le finanze comunitarie hanno anche un carattere evolutivo in quanto espressione di quell'autonomia finanziaria che, per qualunque organizzazione internazionale di ispirazione comunitaria, è garanzia di autonomia politica ed indipendenza di scelte. L'autonomia finanziaria, infatti, costituisce una premessa irrinunciabile per lo svolgimento di un autonomo potere di indirizzo politico e politico-amministrativo attraverso cui si esprimono e si realizzano le esigenze fondamentali di una società giuridicamente organizzata. Tale concetto è traducibile nell'esigenza di garantire e riconoscere una autonoma capacità d'entrata e un'autonoma capacità di spesa, risultando valida sul piano logico prima ancora che su quello giuridico.

Autonomia di entrata e autonomia di spesa rappresentano i due

profili di cui si compone qualsiasi sistema finanziario, rapportato e reso compatibile con il carattere unitario della finanza pubblica. Ciò comporta l'osservanza di alcuni principi fondamentali, oltre quelli già menzionati (unità e coordinamento), che assumono un particolare rilievo a seconda delle esigenze o delle scelte di politica finanziaria, quali: il contenimento della spesa pubblica, il raccordo con la programmazione, l'uniformità del sistema tributario e di quello contabile. Solo in questo senso si può comprendere la dimensione politica e istituzionale della funzione finanziaria, che comporta la comparazione fra istituti dipendenti ma fondati su una reciproca armonia e equilibrio. Risultando da tale raffronto che *autonoma* determinazione normativa e reperimento dei mezzi sono presupposto di tale autonomia ne consegue un indipendente giudizio sul proprio fabbisogno e su come farvi fronte, tenuto conto delle diverse entrate previste costituzionalmente.

E' la libera determinazione del fabbisogno, come frutto di una dialettica tra obiettivi e mezzi, che permette la piena responsabilità della propria finanza che si risolve nel problema del prelievo come consapevole partecipazione del singolo alla vita della comunità. L'autonomia tributaria può, dunque, essere guardata sotto due profili tra loro connessi: uno soggettivo (capacità di autodeterminazione) e l'altro oggettivo che attiene all' autosufficienza delle risorse finanziarie rispetto al normale fabbisogno (L. Di Renzo, 1996).

L'Unione europea è passata da periodi di totale assenza di autonomia finanziaria, ad altri di piena autonomia, fino al periodo attuale dove gode di autonomia finanziaria solo parziale. Certamente, il vero punto di svolta delle finanze comunitarie fu conseguito col pacchetto Delors I nel 1987 che introduceva una vera e propria riforma finanziaria. Esso, adottato a grandi linee dal Consiglio europeo di Bruxelles nel febbraio 1988 e attuato con le decisioni e l'accordo interistituzionale del mese di giugno dello stesso anno, consacrò di fatto un nuovo equilibrio politico ed istituzionale da cui derivò un quadro delle finanze comunitarie profondamente modificato e innovativo. Ma su questa importante riforma ci soffermeremo in seguito, dal momento che occorre ripercorrere dall'inizio le grandi tappe dello sviluppo del sistema finanziario della Comunità. (1)

Lo strumento principale delle finanze comunitarie è il bilancio generale, definito all'art. 1, par. 1, del regolamento finanziario adottato dal Consiglio il 21/12/1977 come: «l'atto che prevede e

autorizza preventivamente, ogni anno, le entrate e le spese prevedibili della Comunità». Il bilancio generale costituisce la proiezione annuale in termini finanziari del raffronto fra le risorse di cui la Comunità dispone e le destinazioni delle medesime ripartite secondo programmi di scelte prioritarie di obiettivi da perseguire. Scelte che trovano la loro radice, a differenza di quanto accade per i bilanci statali, nel contemperamento avvenuto a livello politico tra le esigenze rappresentate dall' istituzione che predispone e gestisce il bilancio (la Commissione), e quelle fatte valere sia dai governi nazionali attraverso il Consiglio sia dal Parlamento. L'importanza del bilancio è data, altresì, dal fatto che esso costituisce anche strumento per valutare l'incidenza dell'attività comunitaria sulle economie dei singoli Stati membri della Comunità, tenuto conto della rilevanza delle risorse sottratte ai circuiti economici nazionali, in quanto la realizzazione delle politiche porta ad imbattersi, per la soluzione di problemi giuridici, politici ed economici, nel bilancio comunitario quale documento che esprime nelle sue proiezioni il quadro della programmazione comunitaria, l'atto fondamentale che, permette alle Istituzioni di disporre spese, e rigorosamente segna il limite delle attività realizzabili nei singoli settori operativi. Ma per ben comprendere il sistema di bilancio e finanziario della Comunità occorre prendere le mosse dal Trattato di Bruxelles del 1965 (Trattato di fusione degli esecutivi), entrato in vigore nel 1967 che costituisce un momento unificante degli organi strutturali delle tre comunità europee istituite in precedenza: CECA (Trattato di Parigi del 18/4/1951), CEE e CEEA/EURA TOM (Trattato di Roma del 25/3/1957), vale a dire della Commissione, del Consiglio, del Parlamento e della Corte di giustizia.

Storicamente, la prima ad essere creata fu la CECA che entrò in vigore il 25 luglio 1952. La durata del trattato istitutivo è di 50 anni. Il successo della CECA condusse alla firma, a Roma, il 25 marzo 1957, dei trattati istitutivi della CEE e della CEEA. Questi due trattati hanno una durata indeterminata. La CEEA riguarda l'unione dei paesi membri per lo sfruttamento pacifico dell'energia atomica. La CEE ha invece una funzione più vasta di quelle della CECA e della CEEA e cioè quella di promuovere l'integrazione delle economie dei paesi membri. Il trattato di Roma sancì inoltre l'unificazione delle singole commissioni poste a capo delle tre comunità, la sostituzione dell'Assemblea comune, prevista dal trattato istitutivo della CECA, con un Parlamento europeo com-

posto da 142 membri eletti dai parlamenti nazionali degli Stati membri e, infine, l'attribuzione di maggiori competenze al Consiglio dei Ministri che, da organo della CECA, fu trasformato in organo a competenza generale. Le competenze attribuite agli organi delle Comunità europee erano diverse da quelle che storicamente sono conferite ad essi nei singoli Stati membri. Infatti, il Parlamento aveva solo funzioni consultive e di controllo, il Consiglio dei Ministri era l'organo deliberativo e la Commissione funzioni esecutive. Sulla strada dell'unificazione degli organi delle tre comunità ci si è però concretamente mossi solo nel 1965. Il trattato di Bruxelles è estremamente rilevante, poiché ha sancito l'introduzione di un unico bilancio delle comunità in sostituzione dei bilanci autonomi propri a ciascuna comunità e ciò nello spirito della progressiva unificazione degli organismi comunitari.(2) Al bilancio unico delle comunità europee sono state attribuite quindi le entrate e le spese dei bilanci della CECA, della CEEA e della CEE. Fino al 1970, le entrate attribuite ai singoli bilanci prima e al bilancio unificato poi, erano costituite solo da contributi dei singoli Stati membri. Il trattato del 22 aprile 1970 ha invece conferito risorse proprie alle Comunità europee in attuazione dell'art. 20 del trattato istitutivo della CEE e ha modificato alcune disposizioni sul bilancio unitario, attribuendo fra l'altro maggiori poteri al Parlamento circa la predisposizione e l'esecuzione del bilancio. Infatti, con il Consiglio del Lussemburgo dell'aprile del 1970 la CEE inizia un percorso di autonomia finanziaria grazie ad una ristrutturazione del bilancio e a un cambiamento dei ruoli istituzionali del Consiglio e del Parlamento: i primi bilanci erano di ispirazione intergovernativa essendo finanziati integralmente e in quote fisse da contributi diretti degli Stati membri. Il trattato del Lussemburgo conferisce una certa capacità impositiva alla CEE (come era avvenuto per la CECA) sul lato delle entrate, mentre sul versante delle spese introduce la novità essenziale di dare al Parlamento influenza su questo settore in base alle disposizioni del quarto e quinto paragrafo dell'art. 203 bis. In precedenza, coerentemente con l'impostazione intergovernativa, il Trattato di Roma prevedeva che il Consiglio fosse l'unica autorità di bilancio, essendo la procedura distinta in varie fasi: proposta di bilancio preventivo da parte della Commissione; approvazione (con eventuali emendamenti) del Consiglio; esecuzione da parte della Commissione; controllo sulla gestione del bilancio ad opera di una commissione di controllo; approvazione del Consiglio a posterio-

ri sull'operato della Commissione per quanto concerne l'esecuzione del bilancio *(décharge de l'exécution budgétaire)*. Il Trattato di Lussemburgo modifica alcuni degli aspetti del potere di bilancio in favore del Parlamento che diventa uno dei due rami dell' autorità del bilancio, in quanto congiuntamente al Consiglio diviene responsabile per l'adozione delle spese obbligatorie (SO) iscritte a bilancio, mentre il Consiglio rimane esclusivamente responsabile delle spese non obbligatorie (SNO). Inoltre, il *décharge* alla Commissione viene ora dato solidalmente dal Consiglio e dal Parlamento. In questo modo si attua una sovranità congiunta sulle spese obbligatorie e una esclusiva del Consiglio per l'altra categoria. Nel caso in cui il Parlamento proponga una modifica a una spesa obbligatoria, il Consiglio decide a maggioranza qualificata; se la respinge motiva al Parlamento il risultato della propria deliberazione ma la decisione è immutabile. Se, invece, il Parlamento propone un emendamento ad una spesa non obbligatoria, il Consiglio può respingerlo o emendarlo a maggioranza qualificata o approvarlo in quanto si è formata una minoranza d'accoglimento. A questo importante rafforzamento dei poteri del Parlamento si aggiunge la disposizione che stabilisce che il Presidente dello stesso «dà atto che il bilancio è stato definitivamente approvato» e non il Presidente del Consiglio, come avveniva in precedenza.(3) Per progredire sulla strada imboccata con il Trattato di Lussemburgo i ruoli istituzionali del Parlamento e del Consiglio cambiano profondamente con il Consiglio di Bruxelles del 1975: appoggiandosi sulla distinzione introdotta con il primo trattato tra spese obbligatorie e non obbligatorie, al Parlamento spetta l'ultima parola nell' adozione di queste ultime a condizione di rispettarne il limite massimo di aumento. Se, infatti, tale limite viene superato, vi deve essere una decisione comune delle due *authority* di bilancio. In pratica, questa procedura consente al Parlamento di operare liberamente su un importo di spesa destinabile a nuove azioni o a azioni aggiuntive non considerate nel progetto di bilancio proposto dal Consiglio, alla sola condizione che l'importo complessivo rientri in detto margine.

Il nuovo trattato prevede anche che il Parlamento approvi a posteriori l'operato della Commissione per quanto concerne l'esecuzione del bilancio, conferendo al primo il potere di *décharge* (scarico), su raccomandazione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata.

Nel concedere o rifiutare lo *scarico* il Parlamento agisce come

rappresentante dei cittadini assumendo la responsabilità politica della buona esecuzione del bilancio con cui si attua il controllo democratico sulla gestione finanziaria. Inoltre, il controllo esterno su tale gestione viene affidato ad una istituzione creata con lo stesso trattato: la Corte dei Conti europea (art. 206 CEE). Questa garantisce un controllo indipendente, neutrale e di legittimità sulla totalità delle entrate e delle spese della Comunità non solo per il bilancio generale ma anche per il bilancio operativo CECA. Il risultato dei controlli della Corte dei Conti è indicato in una relazione annuale, ma la Corte può presentare, in qualsiasi momento, osservazioni su questioni particolari ed esprimere pareri su richiesta di una delle altre istituzioni della Comunità.

Le disposizioni del Consiglio di Bruxelles del 1975 segnano, dunque, importanti sviluppi del sistema finanziario comunitario che possono essere così riassunti: a) movimento verso l'unificazione degli strumenti di bilancio; b) progresso verso l'autonomia finanziaria; c) sviluppo delle politiche comunitarie; d) ricerca di equilibrio interistituzionale nell'esercizio di potere di bilancio. Riguardo al punto a), già si è discusso a proposito del Trattato di fusione degli esecutivi e del Trattato di Lussemburgo che ingloba nel bilancio generale i rimanenti bilanci CEEA. Rispetto al punto b), dal 1958 al 1970 il bilancio CEE è finanziato da un regime (contributi statali sulla base degli artt. 200 CEE e 172 CEEA. La decisione del Consiglio del Lussemburgo introduce, invece, il regime delle *risorse proprie* per il bilancio generale, così costituite: *dazi doganali* (riscossi a livello comunitario); *prelievi agricoli; entrate IVA* (con prelievo limitato all' 1 %), realizzate gradualmente seguendo l'armonizzazione della base IVA (l'imponibile) nei diversi Stati membri realizzata con la sesta direttiva del 1977 e nona del 1979.

Le prime due risorse (note come *risorse proprie tradizionali),* rappresentano l'espressione dell'autonomia finanziaria comunitaria. Così per quanto attiene ai *dazi doganali* viene adottata una tariffa esterna comune in vista della realizzazione di un mercato interno comune dei beni. La stessa logica sottostà all'applicazione dei *prelievi agricoli* a livello europeo, che sono in realtà dazi doganali sulle importazioni di prodotti agricoli dei paesi terzi, e contributi e diritti riscossi nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero e dell' isoglucosio.

La *risorsa* IVA è costituita dall'imposizione di un'aliquota comune (massimo originario fissato all'1%) sull'imponibile IVA di

ciascuno Stato membro. Essa aveva il ruolo di risorsa marginale, nel senso che serviva a finanziare quella parte di spesa non finanziata dalle altre risorse.(4)

Riguardo al punto sub c), le politiche comuni hanno considerato la creazione, Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) istituito nel 1962; la politica della ricerca e sviluppo tecnologico; il rafforzamento del Fondo sociale europeo (FSE); l'istituzione nel 1975 del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Questi fondi strutturali rappresentano i principali strumenti operativi della politica di coesione, tanto che assorbono un terzo del bilancio europeo (rappresentando la voce più consistente dopo la politica agricola comune PAC) il cui utilizzo ha il fine di risultato di crescita economica regionale e di lotta alla disoccupazione.

In relazione al punto sub d), in virtù dei trattati di Roma del 1957, il potere decisionale sui bilanci CEE e CEEA spettava esclusivamente al Consiglio; con il trattato di Lussemburgo viene riconosciuto al Parlamento il potere di adozione del bilancio ma non il potere di decisione sulle spese non obbligatorie, mentre lo *scarico* del bilancio consegue da una decisione comune Consiglio/Parlamento. *Con* il trattato di Bruxelles del 1975, il potere di decisione del bilancio è diviso tra il Consiglio Parlamento che costituiscono le due *autorità* di bilancio; in questo nuovo quadro giuridico il Parlamento decide sulle SNO, può respingere il bilancio e ne dà, esso solo, *lo scarico.*

L'equilibrio giuridico, politico e istituzionale del regime finanziario della Comunità posto in essere nella seconda metà degli anni '70, e che si è sinteticamente ripercorso, viene progressivamente superato nel corso del decennio successivo. Anche se occorre puntualizzare che le successive modificazioni (incluse quelle previste per gli anni in corso), pur apportando significativi cambiamenti alla struttura del bilancio e al ruolo istituzionale del Parlamento e del Governo, non si discostano dalla filosofia sottostante ai Consigli di Lussemburgo e Bruxelles: il bilancio della CEE non è più un semplice «piano di spese» finanziato dai governi nazionali, ma un vero e proprio bilancio generale dotato di autonomia finanziaria propria in quanto finanziato in parte dai cittadini e in parte dai governi. Ciò che muta è l'espansione degli scopi che si vogliono conseguire e la dimensione dell'autonomia finanziaria relativamente a questi rapportata. Le difficoltà e le questioni aperte nel periodo 1975-87, sono riconducibili a tre ragioni

principali: il difficoltoso funzionamento della procedura di bilancio a causa delle tensioni tra Parlamento e Consiglio per il doppio potere decisionale (potere legislativo e potere di bilancio); gli squilibri di bilancio di alcuni stati membri (in particolare Regno Unito e Germania); la crescente inadeguatezza delle risorse al fabbisogno comunitario. La legittimità e la maggiore influenza acquisita dal Parlamento europeo in seguito all'elezione a suffragio universale introdussero un fattore di tensione politica permanente tra Consiglio e Parlamento nel campo del bilancio. Ne risultò, sin dagli inizi degli anni '80, un funzionamento estremamente difficile del processo di decisione del bilancio caratterizzato da numerosi incidenti: ritardi dell'adozione del bilancio e ricorso al regime dei dodicesimi provvisori (nel 1980 e nel 1985); rifiuto del bilancio da parte del Parlamento (nel 1979 e nel 1982); ricorsi alla Corte di giustizia (1982 1986 e 1988). In realtà, negli stessi trattati CEE e CEEA risiedevano i germi del conflitto istituzionale dal momento che attribuivano l'esercizio del potere legislativo esclusivamente al Consiglio (art. 145 CEE) mentre quest'ultimo condivideva con i Parlamento (art. 203 CEE) il potere di bilancio a decorrere dall'esercizio 1975. Accedendo a tale potere, il Parlamento manifestò una interpretazione estensiva nel suo esercizio, introducendo fra le spese non obbligatorie di cui era *the last authority* numerose linee di bilancio, dotandole di mezzi che consentivano di avviare nuovi azioni. Il Parlamento riteneva, infatti, che il bilancio stesso costituisse base sufficiente per l'esecuzione degli stanziamenti ivi iscritti. Il che era marcatamente in contrasto col principio, sostenuto da Commissione e Consiglio, secondo cui gli stanziamenti di bilancio dovevano essere posizionati su basi legislative distinte (regolamenti) non bastando la sola iscrizione adeguata in bilancio. La tensione conseguente a questa situazione ha indotto le istituzioni interessate, cioè Consiglio, Parlamento e Commissione a cercare una via di conciliazione. Notevoli progressi in merito furono conseguiti con la *"dichiarazione comune"* del 30 giugno 1982.

Con questa, le tre istituzioni riconoscono le necessità di una base giuridica distinta dal bilancio per l'esecuzione degli stanziamenti relativi a qualsiasi "azione significativa"; se tali stanziamenti sono iscritti in bilancio prima della presentazione di una proposta di regolamento, la Commissione è invitata a presentare tale proposta e sia il Consiglio che Il Parlamento, a farla adottare quanto prima.

Sull'azione significativa ovviamente vi dev'essere convergenza

di posizioni da parte delle Istituzioni. Il Consiglio e il Parlamento hanno ovviamente preso coscienza, a partire dalle riforme dei Trattati del 1970 e del 1975, di un'assenza di simmetria nell' esercizio dei poteri legislativo e di bilancio e si sono, quindi, accordati su una migliore collaborazione interistituzionale tanto in campo legislativo che di bilancio. A tal proposito sembra utile ricordare:

a) per la procedura di "collaborazione" tra Consiglio e Parlamento, la risoluzione, allegata al testo del 22 aprile 1970, relativa agli atti comunitari che hanno un'incidenza finanziaria e alla collaborazione tra il Consiglio e il Parlamento;

b) per la procedura di "concertazione legislativa" la dichiarazione comune del Parlamento, del Consiglio e della Commissione del 4 marzo 1975, relativa agli atti comunitari di portata generale che hanno implicazioni finanziarie di rilievo;

c) per la "procedura di cooperazione" l'articolo 6 dell'Atto unico europeo, che modifica tra l'altro l'articolo 149 del Trattato CEE; questa procedura si applica ad alcuni atti di base, con implicazioni dirette nel campo del bilancio.

Terza difficoltà del sistema delle finanze comunitarie dall'anno 1975 al 1987 è rappresentata dalla questione degli *squilibri di bilancio.*

L'origine del problema degli squilibri risaliva alla particolare situazione del Regno Unito, caratterizzata, da un lato, da un'economia agricola modesta e un consumo di prodotti agroalimentari ampiamente orientato verso l'importazione in provenienza da paesi terzi, che ha comportato per l'appunto, spese agricole comunitarie modeste per il Regno Unito; e dall'altro, da un contributo notevole al finanziamento del bilancio della Comunità risultante in particolare dall' elevata base imponibile IVA rispetto al PNL di questo Paese.

Tale situazione di squilibrio strutturale dei rapporti finanziari tra la Comunità e il Regno Unito divenne dal 1974 un elemento di rilievo nel dibattito politico comunitario, tanto da essere all'origine del referendum britannico del 1975 sull'appartenenza del Regno Unito alla Comunità.(5)

Per cercare di regolare tale questione sono stati negoziati, nel tempo, vari meccanismi: un primo meccanismo di compensazione fu deciso in occasione del primo Consiglio europeo di Dublino, nel marzo '75, formalmente applicato dal 1976 al 1980.

Questo meccanismo finanziario a carico del bilancio comunitario era destinato a far fronte alla situazione particolare di un'eco-

nomia oggetto di un onere finanziario inadeguato. Basandosi sul principio di un rimborso parziale del contributo versato dal Regno Unito a titolo dell'IVA, tale dispositivo doveva scattare in funzione del l'evoluzione di tre indicatori, e, precisamente, del PIL inferiore all'85% della media comunitaria pro capite, del tasso di crescita inferiore al 12% della media comunitaria e, in funzione dei versamenti delle risorse proprie da parte del Regno Unito superiore al 10% alla sua quota parte nel PIL globale comunitario.

Altri due meccanismi sono stati negoziati dalla Comunità. Il meccanismo correttore, che è stato deciso al Consiglio europeo di Dublino nel novembre 1979, prevedeva una compensazione attraverso le spese sotto forma di misure specifiche a favore del Regno Unito e il meccanismo di compensazione che è stato deciso al Consiglio europeo di Fontainbleau, nel giugno del 1984, instaurava una correzione alla fonte, cioè nelle entrate comunitarie provenienti dal Regno Unito, per cui solo la Gran Bretagna veniva autorizzata a beneficiare di una correzione del suo squilibrio di bilancio. L'istituzionalizzazione del meccanismo di rimborso al Regno Unito sanciva, infatti, che tutti gli altri Stati membri avrebbero rimborsato appunto, allo stesso circa il 66% del suo saldo di bilancio negativo. Nel corso dello stesso Consiglio di Fontainbleau la Germania, in virtù del suo ruolo di principale contribuente dell'Unione, riuscì ad ottenere una riduzione di un terzo della sua quota normale di partecipazione alla compensazione britannica(6).

Prendendo, poi, in considerazione il terzo aspetto critico delle finanze comunitarie, vale a dire l'inadeguatezza delle risorse al fabbisogno della Comunità, occorre evidenziare l'effetto congiunto di due fenomenologie: da un lato la diminuzione del gettito delle entrate e dall'altro la crescita sostenuta delle spese. Sul primo versante, l'erosione delle risorse proprie tradizionali (dazi doganali e prelievi agricoli) fu la conseguenza di alcune concause: i progressi realizzati in materia di smantellamento tariffario per gli accordi mondiali di libero commercio (negoziati Gatt) che imponevano la riduzione dei dazi sui beni importati; e il ristagno delle entrate IVA, conseguenza dell'incidenza decrescente delle spese di consumo nel PNL delle economie della Comunità. Quanto alle spese, la loro crescita era dovuta ai seguenti fattori. In quegli anni, la Comunità effettuò il rafforzamento delle politiche di tipo redistributivo con l'obiettivo di favorire la convergenza economica attraverso la revisione del FSE e del FESR rispettivamente con i rego-

lamenti del 1983 e 1984; la creazione di nuove politiche comuni quali la pesca, la ricerca e i programmi integrati mediterranei (PIM); l'incapacità di controllare la spesa agricola comunitaria che negli anni diventò questione principale di inefficienza economica per i sussidi concessi agli agricoltori e per i prezzi elevati sui consumatori. Da ultimo, l'impatto finanziario dovuto al costo per il bilancio europeo dell' ampliamento del 1981 alla Grecia e del 1986 alla Spagna e Portogallo. Questi nuovi stati membri, dato il loro reddito nazionale e regionale notevolmente inferiore a quello degli altri Stati comunitari risultarono, infatti, «beneficiari netti» del bilancio Comunitario. I primi tentativi di soluzione al«blocco» delle finanze comunitarie portarono, come già si è accennato, alla conclusione dell'accordo politico di Fontainbleau del 1984. Fra gli elementi chiave figuravano nuove norme sulla disciplina di bilancio, la formula per ridurre i contributi di bilancio del Regno Unito e l'incremento delle risorse proprie fissando il massimo versamento dell'IVA all' 1,4 per cento (in sostituzione dell' 1 per cento ritenuto ormai insufficiente). L'efficacia di queste disposizioni si rivelò, tuttavia, molto limitata in quanto, non appena introdotto, il massimale venne «bruciato» e il fabbisogno eccedentario agricolo a titolo di bilancio 1987 costrinse la Commissione ad intraprendere nuove battaglie per l'espansione delle entrate sulla base dello slancio politico conferito alla Comunità con la conclusione dell'Atto Unico Europeo, trattato che definisce le ambizioni a medio termine della Comunità ampliata: mercato unico, coesione economica e sociale, programma-quadro ricerca, riforma dei fondi strutturali(7). In questo scenario, la riforma finanziaria fu oggetto di una proposta globale, il *pacchetto Delors I* (1987-92), presentata dalla Commissione nel febbraio 1987, sotto-forma di due comunicazioni: a) *Portare l'atto unico europeo al successo; una frontiera per l'Europa* (COM (87) 100); b) *Relazione sul finanziamento del bilancio della Comunità* (COM (87) 101). Il *pacchetto* rappresenta il vero punto di svolta della finanza. europea, in quanto con esso viene instaurato un *budgeting system di* qualità fondato sulla definizione e programmazione pluriennale delle politiche comunitarie per consentire, attraverso queste, la crescita economica dell'Europa, l'instaurazione di politiche di coesione integrate con i bilanci nazionali e un *budgeting process* all'insegna della collaborazione istituzionale.

Il pacchetto Delors I fu formalmente adottato nel vertice di Bruxelles del 1988 e ricevette ulteriore forza quando nel mese di

giugno dello stesso anno i suoi elementi chiave vennero incorporati *nell'Accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio* firmato dai presidenti del Consiglio dei ministri, della Commissione e del Parlamento europeo. L'importanza del*l'accordo* risultava dall' impegno formale da parte delle tre Istituzioni di operare entro uno schema-quadro di una prospettiva finanziaria per gli anni 1988-92. Tali prospettive dovevano garantire un' evoluzione armoniosa e controllata delle grandi masse di bilancio, orientate verso un nuovo equilibrio delle spese grazie alle garanzie date allo sviluppo delle politiche strutturali; inoltre, le autorità di bilancio riconoscono che gli obiettivi finanziari che figurano nelle prospettive rappresentano dei massimali di spesa vincolanti per la Comunità. In altri termini, viene definito per la prima volta nella storia comunitaria un quadro di riferimento interistituzionale che dovrà essere rispettato nel corso di ciascuna delle varie procedure di bilancio annuali in quanto le prospettive finanziarie determinano il massimo disponibile (il massimale degli stanziamenti d'impegno) per ogni anno e per grandi categorie per tutta la durata del pacchetto finanziario. Esse rappresentano un impegno politico pluriennale del Parlamento e del Consiglio al fine di promuovere una disciplina di bilancio rafforzata definendo in modo pragmatico nuove norme di cooperazione tra le istituzioni e aprendo un percorso di *pacificazione* duratura della procedura di bilancio annuale.

Sul lato delle entrate, il Consiglio europeo di Bruxelles del 1988 convenne di dotare la Comunità di risorse adeguate, sufficienti, stabili e sicure per un funzionamento corretto nel corso del periodo 1988-1992. A questo fine la composizione delle risorse proprie dette tradizionali venne razionalizzata e completata con l'aggiunta (ai dazi della tariffa doganale comune) dei dazi doganali sui prodotti del trattato CECA; il prelievo IVA, a sua volta, venne corretto, per tener conto della disparità delle strutture economiche, in percentuale dei consumi sul PNL degli Stati membri (55%): ciò significava che nel caso in cui la base imponibile IVA dello Stato di appartenenza superasse il 55% del PNL, l'aliquota IVA andava applicata al 55% del prodotto nazionale lordo del paese in questione. Ma, soprattutto, la base IVA perde il proprio ruolo di risorsa complementare per l'introduzione di una nuova risorsa marginale avente lo scopo di finanziare le spese non coperte dalle risorse proprie tradizionali e dalla risorsa IVA. La nuova categoria di entrate, detta *quarta risorsa*, è basata sul PNL degli Stati membri, quale

indicatore più rappresentativo della loro attività economica e, dunque, in grado di esprimere la congruenza tra le risorse versate da ogni Stato con la propria capacità contributiva.

Questa risorsa è un chiaro contributo nazionale non appoggiandosi su nessuna entrata fiscale degli Stati membri, e può essere interpretata come una tassa sui governi che l'Unione impone per finanziare quella parte di bilancio non coperta dalle tasse sui cittadini. In quanto tassa sui governi è certamente equa, posto che il PNL è sicuramente il miglior indicatore nazionale di ricchezza e, quindi, espressivo di capacità contributiva. In pochi anni dalla sua introduzione, la risorsa PNL ha acquistato un' importanza sempre maggiore tanto da superare la risorsa IVA sin dal 1998.

Sul versante delle spese, l'accordo interistituzionale del 1988 sulla disciplina di bilancio consegue risultati fondamentali per il buon funzionamento delle procedure di bilancio, coprendo tutte le categorie di spesa e orientandole verso un nuovo equilibrio grazie alle garanzie legate allo sviluppo delle politiche comunitarie. Infatti, prospettive finanziarie 1988-1992 costituiscono il quadro di riferimento della disciplina di bilancio interistituzionale e indicano in stanziamenti d'impegno l'ampiezze la composizione delle spese prevedibili anche per quanto concerne lo sviluppo nuove politiche. Tra queste, certamente la più impegnativa fu la riforma dei fondi strutturali che l'abilità di Delors riuscì a legare con gli accordi presi nell'ambito dell'Atto Unico Europeo in favore della coesione economica e sociale. Il Consiglio europeo di Bruxelles decise, così, la crescita a medio termine dei fondi strutturali (dal 1987 al 1993 gli stanziamenti d'impegno raddoppiarono in termini reali) per il sostegno del conseguimento degli obiettivi generali di cui all'art. 130 D AUE attraverso uno stretto coordinamento tra i tre fondi strutturali (FEAOG orientamento, fondo sociale, fondo regionale) per precisare e razionalizzare le loro missioni e forzare la loro efficacia con la specificazione dei seguenti cinque obiettivi: l) promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (FESR, FSE, FEAOG sez. orientamento); 2) riconversione delle regioni (o parti e di esse) in declino industriale (FESR, FSE); 3) combattere la disoccupazione di lunga durata (FSE); 4) facilitare l'inserimento professionale giovanile (FSE); 5) promuovere lo sviluppo delle zone rurali (FEAOG orientamento, FSE, FESR). Per assicurare la messa in atto di questi orientamenti di massima, venne adottato il regolamento-quadro n. 2052) 1988 relativo alle missioni dei fondi, alla

loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della BEI e degli altri strumenti finanziari esistenti. Sulla base dei principi e disposizioni generali ivi stabiliti furono poi e emanati un regolamento orizzontale contenente disposizioni di coordinamento fra i fondi e tre regolamenti d'applicazione per ciascun fondo strutturale (in vigore dal 1 gennaio 1989).

La riforma finanziaria del 1988 sulla scia dell' adozione del *pacchetto Delors I*,ha affermato indubbiamente la logica della coesione economica e sociale e ha assicurato una soluzione positiva per il finanziamento delle spese comunitarie risolvendo il problema degli squilibri di bilancio; ha disciplinato l'evoluzione delle spese nel quadro di una programmazione pluriennale delle stesse; ha migliorato il processo decisionale attraverso un dialogo fra le istituzioni rivisitato dopo dodici anni di crisi ricorrenti fra Consiglio e Parlamento(8).

Come si è scritto, *il pacchetto Delors* era articolato su tre punti principali: 1) riforma della politica agricola con compressione delle spese per ridurre le eccedenze; 2) riforma del sistema di finanziamento e di bilancio per aumentare le risorse comunitarie; 3) potenziamento dei fondi strutturali per diminuire il divario Nord-Sud della Comunità, con un accresciuto sostegno delle regioni meno sviluppate.

Nonostante gli eventi imprevisti del periodo 1988-92 (riunificazione tedesca, caduta dell'URSS, crisi del golfo), il quadro finanziario pluriennale tenne e assicurò un ordinato svolgimento della gestione finanziaria.

L'undici dicembre 1991, i capi di Stato e di governo dei *Dodici* raggiunsero a Maastricht l'accordo sul Trattato che istituiva l'Unione europea, il cui testo fu firmato il 7 febbraio 1992. Il Trattato si compone di 252 articoli, di 17 protocolli e di 31 dichiarazioni. Esso costituisce un'imponente struttura alla cui base sono poste la CECA, la CEE e l'Euratom, cui si sovrappongono il mercato unico (già realizzato) e l'Unione economica e monetaria.. E' proprio l'UEM a costituire la grande novità del Trattato di Maastricht, che indica in ogni sua tappa il percorso per realizzare la moneta comune, secondo le proposte del rapporto Delors e le decisioni dei Consigli di Madrid (giugno 1989) e di Roma (ottobre 1990) a proposito delle tre fasi di realizzazione: liberalizzazione dei capitali, creazione dell'Istituto monetario europeo (IME) e la fissazione dei tassi di cambio definitivi tra le monete della comunità; coesistenza della moneta unica con le monete nazionali; defi-

nitiva sostituzione. Ma per poter accedere alla *terza fase*, ciascuno Stato membro deve rispettare alcuni *criteri di convergenza*, vale a dire una serie di condizioni poste coi i c.d. *cinque parametri* di Maastricht, risultanti dagli artt. 104C e 109J e dai protocolli quinto e sesto del trattato. Da qui una disciplina assai puntuale stabilita con una serie di regole che s'impongono agli Stati membri e che vengono di seguito riportate:

1. rispetto dei limiti di fluttuazione dello Sme per almeno due anni all'interno della banda stretta, quella di -/+ 2,25 per cento, senza che intervenga nel frattempo alcuna svalutazione della moneta nazionale;
2. tasso di inflazione non superiore all' 1,5 per cento in più della media dei tre Stati con l'inflazione più bassa;
3. deficit di bilancio inferiore al 3% del Prodotto interno lordo;
4. debito pubblico inferiore al 60 per cento del PIL;
5. tasso di interesse a lungo non superiore a12 per cento in più rispetto a quello dei tre Paesi con il più basso tasso di inflazione.

Ma mentre i criteri monetari devono essere osservati al cento per cento, per quelli finanziari (deficit di bilancio e debito pubblico) è previsto un minor rigore. L'art. 104C sottosezione 2 del Trattato di Maastricht stabilisce che il deficit di bilancio può essere superiore al 3 per cento se *l'entità del disavanzo è diminuita sostanzialmente e in modo continuo scendendo ad un livello prossimo al parametro di riferimento o in alternativa [se] lo sfondamento del tetto è soltanto eccezionale e temporaneo e il disavanzo rimane prossimo al parametro di riferimento.* Lo stesso vale per il debito pubblico. In verità, già l'art. 2 del Trattato sull'Unione prevede esplicitamente la promozione comunitaria di una crescita sostenibile e non inflazionistica, un elevato grado di convergenza dei risultati economici. Inoltre, l'art. 3 A rafforza il generale principio di cooperazione tra gli Stati membri sancito all'art. 5, stabilendo il coordinamento tra le politiche economiche dei Paesi dell'Unione "alle condizioni e secondo il ritmo" previsto dal Trattato; definisce altresì gli obiettivi economici e finanziari comuni, secondo il principio di "un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza", il principio delle sane finanze pubbliche e condizioni monetarie, e di una sostenibile bilancia dei pagamenti. Ma le innovazioni introdotte dal TUE, non si limitano unica mente agli arti. 2 e 3, perché è stata costituzionalizzata un' intera parte di disposizioni: il nuovo Titolo VI relativo alla politica economica e monetaria.

E' stata così espressa la precisa volontà comunitaria di assume-

re la spesa pubblica sotto la propria diretta responsabilità, quale profilo cruciale del nuovo assetto europeo non più caratterizzato soltanto da un mercato unico ma da una politica economica e monetaria sempre più coesa e vincolante.

Non bisogna dimenticare che l'idea di convergenza pervade tutto il capo "politica economica" del Trattato, che ha per norma fondamentale l'art. 102 A, il quale chiarisce che gli Stati membri *attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità definiti all'art. 2 e nel contesto degli indirizzi di massima di cui all'art. 103, par 2.*

Tale disposizione, precisa, quindi, il ruolo che gli Stati membri sono chiamati a svolgere nel perseguire tali obiettivi, e se ne deduce un'applicazione del principio di sussidiarietà: la competenza che rimane agli Stati in materia di politica economica si esplica al fine di realizzare gli obiettivi dell'art. 2.

La formulazione della c.d. "*disciplina di bilancio* ", prevista dagli artt. 104—104C del Trattato, si colloca nella stessa ottica. Il bilancio rimane, infatti, lo strumento fondamentale della politica economica degli Stati membri, i quali, però, pur mantenendo intatti i propri poteri in campo fiscale e la propria discrezionalità in materia di allocazione delle risorse, devono sottostare ad una disciplina comune. Ciò si spiega agevolmente con l'assenza di competenze comunitarie importanti in materia di politica economica e con l' esiguità del bilancio comunitario a fronte di quelli nazionali.

Durante la seconda fase, quindi, dell'U.E.M., la materia della politica delle finanze pubbliche è disciplinata dagli artt. 104-104C; il TUE stabilisce quattro regole fondamentali cui la Comunità, da un lato e gli Stati membri dall'altro, devono attenersi. In particolare: a) è vietata la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della B.C.E. o da parte delle banche nazionali, alle istituzioni o organi comunitari, agli Stati nonché agli enti territoriali ed agli enti pubblici dei medesimi (art. 104); b) sono vietate le misure non basate su considerazioni prudenziali che offrano ai detti soggetti un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie (art. 104 A); c) né la Comunità né gli Stati membri rispondono o si fanno carico degli impegni assunti da altri Stati membri (c.d. principio del "no bail-out", art. 104 B); d) gli Stati membri si devono sforzare di evitare, nella seconda fase dell'U.E.M., i disavanzi pubblici, che sono vietati a partire dalla terza 104 C).

Tali regole, in materia di bilancio, limitando la possibilità di

finanziamento dei disavanzi pubblici e negando l'accesso al credito bancario, hanno per conseguenza una riduzione della spesa pubblica, e, quindi, una riduzione dei tassi d'interesse.

Inoltre, l'art. 104 C, par. da 2 a 11, prevede un sistema di *sorveglianza dei disavanzi pubblici eccessivi,* alla cui stregua, a partire dalla terza fase dell'U.E.M., è possibile infliggere sanzioni agli Stati membri devianti. La sorveglianza è affidata alla Commissione: essa è chiamata a verificare la situazione di bilancio e l'entità del debito pubblico rispetto a due criteri cui si applicano valori di riferimento stabiliti in un protocollo allegato al TUE. I due criteri consistono: a) nel rapporto tra il debito pubblico (cioè l'indebitamento netto) previsto o effettivo ed il prodotto interno lordo (PIL) ai prezzi di mercato, il quale non deve essere superiore al 3%; b) nel rapporto tra debito pubblico ed il PIL, sempre ai prezzi di mercato, che non deve superare il 60%.

Queste sono le condizioni, in tema di bilancio, che gli Stati devono rispettare, pena l'esclusione della terza fase dell'Unione. Una volta raggiunta, la situazione di finanze pubbliche sane (tale obiettivo viene richiamato dall'art. 109J come uno dei *criteri di convergenza,* requisito dunque necessario per l'accesso alla terza fase dell'Unione monetaria), questa va mantenuta, pena la comminazione da parte del Consiglio delle sanzioni precisate al par. 11 dell'art. 104C, che prevede, in crescendo: a) l'obbligo per lo Stato di pubblicare informazioni supplementari prima dell'emissione di titoli; b) l'invito della Banca europea per gli investimenti di riconsiderare la propria politica dei prestiti verso lo Stato in questione; c) la richiesta allo Stato di costituire un deposito infruttifero di *importo adeguato* presso la Comunità, fino alla correzione del disavanzo; d) la condanna al pagamento di un'ammenda.

Il raggiungimento dell'unione economica e monetaria è, dunque, considerato un impegno irrevocabile, progressivo e rigoroso, presidiato, da oneri di *convergenza* che si risolvono, in parte, in una limitazione della sovranità dei Parlamenti statali in materia di bilancio ma assicurano, d'altra parte, la *tenuta* di tutti gli Stati nell'area comunitaria.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie necessarie per la crescita della Comunità verso il livello progettato, le relative analisi e il ventaglio di soluzioni possibili fino al 1997 furono oggetto di uno specifico rapporto della Commissione nel documento intitolato *Dall'Atto unico al dopo Maastricht: i mezzi per realizzare le nostre ambizioni (pacchetto Delors* 2). Dopo discussioni e negoziati

tra gli Stati membri nel Consiglio dei ministri e nel Consiglio europeo che occuparono gran parte del 1992, una nuova prospettiva finanziaria per gli anni 1993-99 venne concordata nel vertice di Edimburgo del dicembre 1992. Gli elementi chiave del *Delors* 2 erano basati all'interno delle *guide-lines* già tracciate dal *Delors* 1, rispondendo alla medesima logica di equità e efficienza contributiva nel duplice intento di creare le condizioni di convergenza economica e di rafforzare la competitività imprenditoriale degli Stati membri.(9)

Sul versante finanziario le proposte operative furono essenzialmente tre: a) dare continuità alle politiche e agli strumenti del *Delors* 1, destinati a scadere nel 1992; b) dotare la Comunità di un'ulteriore crescita programmata delle risorse necessarie per far fronte alle nuove *ambizioni* poste in essere con gli accordi politici realizzati col Trattato (l'istituzione del *fondo di coesione*, la creazione di reti trasnazionali di trasporti, la politica estera, la sicurezza comune); c) consolidare la rigida disciplina sulle procedure di bilancio.

Per quanto attiene alla riforma delle spese, rilievo particolare assume la creazione del nuovo strumento denominato *Fondo di coesione*, la cui ammissibilità è decisa sulla base nazionale e non regionale tramite assegnazione a quei paesi il cui PNL procapite è inferiore al 90% della media comunitaria (Grecia, Spagna, Irlanda e Portogallo).

Accanto a questo riveste priorità il potenziamento dei fondi destinati all' obiettivo I e che riguarda le regioni il cui PNL/PIL procapite è inferiore al 75% della media comunitaria. Vengono, inoltre, istituite due nuove *riserve* destinate agli aiuti d'urgenza nei paesi terzi e ai rischi per l'intervento della garanzia accordata dalla Comunità su prestiti a paesi terzi; mentre parte importante della politica estera (area Africa-Caraibi Pacifico) viene svolta attraverso il *Fondo europeo di sviluppo* e, quindi, al di fuori del bilancio europeo.

Sul versante delle entrate, in ottemperanza a quanto prescritto nel Protocollo n. 28 sulla coesione economica e sociale allegato al TUE che espressamente dispone "le altre parti contraenti [....] prendendo atto della proposta di prendere maggiormente in considerazione la prosperità relativa degli Stati membri nel sistema di risorse proprie [....] dichiarano l'intenzione di tenere maggiormente conto della capacità contributiva dei singoli Stati membri nel sistema delle risorse proprie e di esaminare, per gli Stati membri

meno prosperi, i mezzi di correzione degli elementi di regressività esistenti nell'attuale sistema di risorse proprie", una vera e propria riforma fu attuata con la *Decisione risorse proprie* del 31 ottobre 1994. Con questa fu fissato: 1) l'aumento delle risorse proprie dall' 1,20% del Delors 1 all' 1,27% della somma del PNL di ciascun paese; 2) l'abolizione di ogni elemento di regressività per gli Stati membri meno prosperi, riducendo a intervalli regolari di 0,08% l'aliquota massima dell'IVA dall'1,4% nel 1994 fino a giungere all'1 % nel 1999, aumentando, così, il peso della risorsa PNL e, quindi, per definizione, avvicinando i pagamenti alla capacità contributiva; 3) per gli Stati membri beneficiari del *Fondo di coesione* (cioè, i meno prosperi) a partire dal 1995, l'imponibile IVA pari al massimo dell'imponibile IVA sul PNL decrescerà dal 54% nel 1995 al 50% soltanto nel 1999. Questa misura ha lo scopo di correggere le situazioni regressive dove l'imponibile IVA assumeva una dimensione esagerata. Riguardo alla procedura e alla disciplina di bilancio, con l'accordo interistituzionale dal 29 giugno 1993 furono stabiliti due criteri principali. Per il primo, ogni revisione delle prospettive finanziarie pluriennali deve originare una proposta della Commissione approvata dal Parlamento e dal Consiglio (a maggioranza qualificata ai sensi dell'art. 203 TUE). Questi (in caso di proposte di modifiche adottate dal Parlamento), si esprime con una *decisione di rigetto,* se gli emendamenti proposti non hanno effetti sull' importo globale delle spese; con una *decisione di accettazione* nel caso inverso. Quanto al secondo principio, viene chiarita e specificata la distinzione tra le SO e SNO. Nelle prime rientrano le spese agricole, le spese per pensioni; le spese non obbligatorie coprono, invece, tutto il rimanente bilancio. Nel corso del 1993 e oltre, l'Unione europea è stata interessata da una serie di eventi e momenti (interni ed esterni), che, se da un lato ne hanno arricchito il raggio d'azione e le potenzialità operative, al tempo stesso, però è risultata condizionata dal difficile andamento dell' economia (crescita debole, stagnazione e successiva recensione) che ha reso impossibile l'utilizzazione del contesto fissato con il *pacchetto Delors* 2.

Infatti, eventi come il Trattato nordamericano di libero commercio (NAFTA), entrato in vigore il 1 gennaio 1994; l'accordo conclusivo dell'Uruguay Round sul commercio mondiale (dicembre 1993); la Convenzione di Shengen per l'eliminazione graduale delle frontiere comuni (febbraio 1994) e l'Accordo sullo spazio economico europeo (gennaio 1994); il passaggio alla seconda fase

dell'Unione (1 gennaio 1994) e infine l'ammissione nell'Unione di tre nuovi Stati (Austria, Finlandia, e Svezia) dal 1 gennaio 1995, hanno creato condizioni e stimoli di sviluppo senza precedenti. Dall'altro lato, il determinarsi della situazione economica dell'Unione più accidentato il cammino della convergenza e posto problemi da affrontare senza indugio.

I nodi più intricati che i negoziati dovevano sciogliere riguardavano la politica agricola e la politica regionale. Sul primo punto fu deciso un periodo transitorio di aiuti diretti e degressivi agli agricoltori; sul secondo, l'introduzione nei fondi strutturali dell'obiettivo n. 6 destinato a promuovere lo sviluppo delle regioni nordiche a bassa densità di popolazione, mentre ulteriori riforme finanziarie e istituzionali furono rinviate alla conclusione della Conferenza intergovernativa del 1996, prevista dall'art. n. 2 del Trattato di Maastricht sul funzionamento e la revisione dello stesso trattato. In particolare, in vista di tale Conferenza, il Parlamento individuava come punti meritevoli di particolare attenzione la riforma delle istituzioni e il rafforzamento dei controlli finanziari, mentre la Corte dei Conti segnalava come priorità l'estensione del suo controllo all'insieme dell'entrate e delle spese gestite per conto della Comunità e il miglioramento delle procedure di bilancio e il rafforzamento dei poteri di controllo. Anche secondo il Parlamento europeo, doveva essere migliorata la Cooperazione tra la Corte di Lussemburgo e le Corti nazionali; nonché, al fine di garantire un' efficace sanzione delle infrazioni lesive degli interessi finanziari della Comunità, doveva essere riconosciuto alla Corte dei Conti un potere giurisdizionale vero e proprio, associato al diritto di procedere su propria iniziativa e suscettibile di appello dinanzi alla Corte di giustizia. Infine, stante il moltiplicarsi di organismi amministratori di fondi comunitari, sui quali non veniva esercitato il controllo esterno, era necessario modificare il terzo comma dell'art. 188 C al fine di consentire alla Corte l'accesso alle informazioni necessarie al compimento della sua missione. E' con il Trattato di Amsterdam (2 ottobre 1997), che il succitato articolo, ora 248 CE, viene modificato, prevedendo in particolare: la presentazione di una dichiarazione della Corte dei Conti che attesta l'affidabilità dei conti della Comunità e la regolarità e la legittimità delle relative operazioni; una collaborazione con le altre istituzioni comunitarie e con i servizi nazionali di controllo finanziario, un accordo con la Commissione e con la BEI per la disciplina del diritto della Corte dei Conti di accedere

alle informazioni in possesso della Banca e necessarie all'esercizio del controllo sulle entrate e le spese della Comunità gestite dalla BEI. (10)

Nel 1997-1998, la Commissione presentò un numero di proposte per una terza prospettiva finanziaria relativa al periodo 2000-06. All'ordine del giorno dell'Unione europea vi erano da tempo due temi di fondo: il rafforzamento e l'allargamento. In questa prospettiva si inserisce *l'Agenda 2000* (presentata dalla Commissione al Parlamento il 16 luglio 1997), un documento che illustra le linee di fondo di una strategia destinata a rafforzare la crescita, la competitività e l'occupazione e, al contempo, a consentire l'espansione dell'Unione fino all'Ucraina e alla Moldavia.

In particolare, con *Agenda 2000* si è voluto: a) rafforzare e riformare le politiche dell'Unione in modo tale che siano in grado di far fronte all'ampliamento e al contempo di garantire una crescita sostenibile, un aumento dell' occupazione e un miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini europei; b) negoziare l'ampliamento garantendo che i paesi candidati siano pronti ad adeguarsi alle regole che governano l'Unione; c) finanziare l'ampliamento e lo sviluppo delle politiche interne dell'Unione.

Ma, accanto al raggiungimento di questi obiettivi, *Agenda 2000* ribadisce l'importanza di salvaguardare la coesione economica e sociale, soprattutto dopo l' ampliamento dato che il reddito procapite nei paesi candidati è pari solo ad un terzo di quello medio dell'Unione.

I due punti centrali di questa strategia consistono in un ridisegno dei fondi strutturali e nel proseguimento della riforma della politica agricola comune.

Il quadro finanziario per il periodo 2000-2006 "dovrà fornire una copertura Coerente, entro limiti di bilancio ragionevoli, allo sviluppo delle politiche comunitarie e all'impatto dell'ingresso nell'Unione dei nuovi membri". Se questo è l'obiettivo fissato da *Agenda 2000,* occorre subito rilevare che la Commissione conclude che "non sarà necessario innalzare il massimale di spesa attuale, pari all' 1,27% del PIL del Stati membri". Sulla base di una stima del tasso di crescita medio pari al 2,5% nell'Unione e al 4% nei paesi candidati all'adesione, si prevede infatti che nel 2006 saranno disponibili risorse aggiuntive pari a circa 20 mld. di ecu (ai prezzi 1997). Le spese totali dovrebbero aumentare del 17%, lasciando così un margine di riserva a disposizione per spese addizionali in quanto il tasso di crescita del PIL è previsto pari al 24%.

Le riforme previste da Agenda 2000 dovrebbero generare risparmi di spesa per 3,7 mld. di ecu, ma il sostegno diretto ai redditi dei produttori comporterà per 7,7 mld. e spese addizionali in misura pari a 2,8 mld. sono previste per rimboschimenti, prepensionamenti e altre misure. Le spese per le politiche strutturali dovrebbero mantenersi al livello attuale dello 0,46% del PIL, raggiungendo per tutto il periodo i 275 mld. di ecu, di cui dovrebbero essere utilizzati per iniziative da sviluppare negli attuali stati compresi 20 mld. di ecu per il Fondo di coesione. Dopo l'adesione i nuovi stati membri riceverebbero in totale 38 mld., mentre l'aiuto pre-adesione per le spese nel settore dei trasporti e della tutela ambientale dovrebbe ammontare a 7 mld. di ecu.

Per quanto riguarda il finanziamento *Agenda 2000* rileva correttamente che "le contribuzioni commisurate al PIL e le quote IVA sono percepite dagli Stati membri come trasferimenti dai bilanci nazionali e non come vere risorse proprie della comunità. Tuttavia, l'introduzione di nuove risorse proprie presenta ancora degli ostacoli di natura tecnica e, soprattutto, istituzionale".

Come nel caso delle proposte delle precedenti prospettive finanziarie, 1988-92 e 1993-99, quelle di *Agenda 2000* furono esaminate con grande attenzione dagli Stati membri e suscitarono un intenso dibattito politico e forti opposizioni: il bilancio è - come tutti i bilanci - un' espressione di priorità politiche, ma riveste anche importanti implicazioni per i ministeri del Tesoro nazionali. I governi degli Stati contributori netti, in particolare la Germania, volevano che fosse ridotto l'importo delle loro contribuzioni; e i governi degli Stati beneficiari dei programmi di spesa – quali la Francia per il programma PAC e la Spagna per quello dei Fondi Strutturali - opponevano resistenza alla riduzione di tali programmi, anche se i fondi liberati sarebbero stati dirottati alla *buona causa* dell'assistenza ai paesi dell 'Europa centro-orientale per prepararli all'adesione all'UE.

Dopo numerosi round di negoziati tra gli Stati membri - canalizzati – attraverso molte formazioni del Consiglio, ma soprattutto attraverso i consigli dei ministri degli Esteri, dell'Agricoltura ed Ecofin - i Capi di governo hanno raggiunto un accordo su una prospettiva finanziaria settennale per gli anni 2000-06 nel corso del vertice speciale di Berlino nel marzo 1999. Gli elementi più significativi di questa terza prospettiva finanziaria sono i seguenti:

- La spesa complessiva totale sarà stabilizzata. Non è possibile prevedere con precisione la futura spesa UE - non ultimo a causa

delle incertezze riguardanti la data(e) delle adesioni dei paesi dell 'Europa centro-orientale (PECO) e le conseguenze finanziarie delle riforme della PAC concordate a Berlino - ma è probabile che nel periodo della prospettiva finanziaria la spesa totale crescerà approssimativamente in proporzione alla crescita economica. Se le adesioni dei PECO verranno rimandate, come può benissimo accadere, la spesa UE scenderà in proporzione al PNL.

- Il massimale dell'1,27 per cento sulle risorse proprie verrà mantenuto, anche se l'allargamento avverrà durante il periodo coperto dalla prospettiva finanziaria. (L'ipotesi di lavoro è stata che i nuovi Stati membri comincino ad aderire a partire dal 2002).
- La base delle risorse verrà modificata, con la riduzione dell' elemento IVA e l'aumento dell'elemento PNL. Lo scopo principale di questa modifica è rendere il finanziamento nazionale del bilancio meno regressivo.
- La spesa PAC aumenterà marginalmente.
- La spesa per i Fondi strutturali diminuirà. Questo obiettivo verrà raggiunto in primo luogo attraverso una maggiore concentrazione della spesa strutturale nelle aree maggiormente bisognose. Quale parte di questa concentrazione, gli obiettivi del Fondo strutturale saranno ridotti da sette a tre.
- Oltre 3 miliardi di euro saranno messi a disposizione annualmente per aiuti pre-adesione ai PECO, e molto più sarà disponibile quando tali paesi diventeranno membri UE.
- L'abbattimento del Regno Unito rimarrà praticamente invariato.(11)

Occorre ancora aggiungere che, nell'ottobre 1998, ottemperando all'articolo 10 della *Decisione risorse proprie* del 1994, la Commissione ha presentato il rapporto sul funzionamento del sistema delle risorse proprie. Questo rapporto, basandosi sui cinque principali criteri di valutazione di un sistema finanziario, già evidenziati in precedenza, cercava di individuare delle prospettive di cambiamento per rispondere a una maggiore autonomia finanziaria; alla trasparenza e semplicità; a maggiore efficienza; a disequilibri di bilancio "eccessivi"; spese future; allargamento; riforme delle spese (specialmente spese agricole e spese strutturali).

Nel suo rapporto, la Commissione non presentava delle proposte esplicite e formali in senso legale, ma cercava di suggerire delle idee e di stimolare un dibattito tra gli Stati membri.

Tra le idee portanti di quel rapporto possiamo certamente ricordare le seguenti: 1) nuove risorse proprie; 2) semplificazione

del sistema; 3) riduzione dei saldi netti negativi eccessivi; 4) cofinanziamento degli aiuti diretti della politica agricola.(12)

Il problema del rafforzamento del bilancio, sia attraverso la definizione delle modalità tecniche puntualmente prescritte di modifica delle prospettive finanziarie; sia, nei riguardi del miglioramento della procedura di bilancio, fu, inoltre, affrontato con l'Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura (bilancio, entrato in vigore il 1 gennaio 2000(13). L'accordo consta di due parti. La prima contiene la definizione e le modalità d'applicazione delle *prospettive finanziarie* 2000-2006, costituendo il quadro di riferimento della disciplina di bilancio conformemente a quanto stabilito nel Consiglio europeo di Berlino del 24-25 marzo 1999. Le *prospettive finanziarie* mirano ad assicurare, a medio termine, l' ordinato andamento, per grandi categorie, delle spese dell'U.E, nei limiti delle risorse proprie. In particolare, le *prospettive finanziarie* 2000-2006 determinano gli importi di spesa in stanziamenti d'impegno; inoltre, è bene aggiungere che anche gli importi globali annui di spesa vengono indicati in stanziamenti per impegni e stanziamenti per pagamenti. Nell'ambito di tale ultima categoria di stanziamenti (per pagamenti), viene effettuata una ulteriore differenziazione, ovvero, vengono separati gli importi lasciati disponibili, in quanto necessari per effettuare ipotetici ed imprevisti ampliamenti.

In più, a titolo indicativo, potranno essere evidenziate, in tabelle separate, tutte quelle informazioni che il bilancio delle Comunità europee non contiene nonché la presumibile evoluzione delle diverse categorie di risorse proprie della Comunità.

Occorre, inoltre, dire che, le istituzioni hanno convenuto che il calcolo della linea direttrice agricola resta immutato, rinviando, però, l'introduzione di adeguamenti indispensabili ad un futuro riesame.

E' utile evidenziare che gli importi stabiliti in valore assoluto delle *prospettive finanziarie* 2000-2006 rappresentano il massimale annuo di spesa per il bilancio generale delle Comunità europee, ed ancora che, in virtù di tale regola, le istituzioni s'impegnano ad esercitare le rispettive competenze nel rispetto, sia durante la decisione di bilancio sia nel corso dell'esecuzione dello stesso, dei diversi massimali annui di spesa. A questo principio fa eccezione

la rubrica 7 (aiuto di preadesione): i relativi massimali hanno, infatti, solo carattere indicativo, in quanto, in qualsiasi momento, i due rami dell'autorità di bilancio possono apportare variazioni sulla relativa ripartizione.

E' evidente che la parte I dell'Accordo pone molta attenzione alla disciplina delle *prospettive finanziarie;* infatti, in essa vengono evidenziati alcuni strumenti, quali gli adeguamenti tecnici delle *prospettive finanziarie* rapportati con il PNL ed i prezzi. Gli adeguamenti tecnici saranno, però, posti in essere dalla Commissione sulla scorta delle previsioni economiche di più recente aggiornamento. In tale contesto, indipendentemente dalla differenziazione degli adeguamenti tecnici posti in essere, a seconda dei settori presi in considerazione, non ci si può astenere dall'evidenziare, che, in seguito all'entrata in vigore dell'accordo in esame, è data facoltà alla Commissione di intervenire entro il 31 dicembre 2003 per rivedere, a titolo di adeguamento tecnico, l'indicizzazione delle dotazioni previste per il periodo 2004-2006. Inoltre, alla Commissione stessa è attribuito il compito di effettuare anche la revisione delle *prospettive finanziarie,* prevedendo, però, modalità rettificative diverse a seconda che si tratti di *prospettive finanziarie* inferiori allo 0,03% del PNL della Comunità o superiore a tale percentuale. Invero, nel primo caso, la decisione è rimessa ai 2 rami dell'autorità di bilancio, i quali delibereranno secondo le regole di voto previste dell'articolo 272, par. 9, 5° comma, del Trattato CE; mentre, nel secondo, è una decisione comune dei due rami dell'autorità di bilancio, con voto unanime del Consiglio. Laddove, invece, Parlamento e Consiglio non trovino un accordo sulle modifiche o sulle revisioni delle *prospettive finanziarie,* "rimarranno applicabili, massimali di spesa, gli importi precedentemente stabiliti".

In seguito all'ampliamento dell'U.E., la quale a partire dal 2006 comprenderà altri sei nuovi Stati, Parlamento e Consiglio adotteranno, su proposta della Commissione, le *prospettive finanziarie* in vista delle spese necessarie derivanti dall'ampliamento stesso. Alla stessa Commissione è attribuito il compito di presentare, prima del luglio 2005, proposte per nuove *prospettive finanziarie* a medio termine. Laddove non venga, entro la suddetta data, concluso nessun accordo per le nuove *prospettive finanziarie,* verranno applicati i massimali come previsti dal punto 15 (adeguamenti tecnici), in più, il tasso di aumento non può, in alcun modo, essere superiore al tasso di crescita del PNL della Comunità, per l'anno preso in

considerazione.

Passando all'analisi della II parte *dell'Accordo,* che riguarda il miglioramento della collaborazione interistituzionale nella procedura di bilancio, occorre far riferimento anche al Regolamento interno del Parlamento del giugno 1999, che, a sua volta, ha modificato alcune procedure per l'applicazione del bilancio. Le nuove disposizioni instaurano una *procedura di collaborazione interistituzionale* in materia di bilancio, in base alla quale: a) alla Commissione è fatto obbligo di presentare annualmente un progetto preliminare di bilancio strutturato in base al reale fabbisogno finanziario della Comunità, prestando particolarmente attenzione alla capacità d'esecuzione dei singoli stanziamenti, alla possibilità di avviare nuove politiche mediante progetti pilota, alla necessità, infine, di assicurare un andamento delle spese che sia conforme alle esigenze della disciplina di bilancio; b) la classificazione delle spese nel progetto preliminare viene effettuata per le *linee di bilancio* nuove o per quelle la cui base giuridica è stata modificata, classificazione, quindi, che verrà poi esaminata dal Parlamento europeo e dal Consiglio; c) prendendo in esame le *spese non obbligatorie* (in assenza di *prospettive finanziarie),* il "margine di manovra" autonomo del Parlamento (il quale corrisponde alla metà del tasso massimo) va applicato sin dal progetto di bilancio; detto tasso massimo è obbligatorio per il bilancio annuale nonché per quelli rettificativi e suppletivi; d) relativamente alla dotazione finanziaria del programma che, in base alla normativa che si sta esaminando, va definita per tutta la sua durata, per l'autorità di bilancio, essa costituisce il "riferimento privilegiato nel corso della procedura di bilancio annuale"; di conseguenza, sia l'autorità di bilancio che la Commissione non possono discostarsi dall'importo medesimo, fatta eccezione per l'insorgere di nuove circostanze oggettive e durature. e) per ogni obiettivo, programmato viene istituita la scheda finanziaria di cui all'art. 3 del regolamento finanziario. Tale scheda traduce in termini finanziari gli obiettivi posti nel programma considerato e va riesaminata nel momento in cui viene elaborato il progetto preliminare di bilancio, sulla base dello stato di esecuzione del programma, nel momento in cui il progetto preliminare di bilancio va presentato nonché trasmesso all'autorità di bilancio; f) altra novità introdotta dall' Accordo esaminato è l'adozione preliminare di un atto di base per l'esecuzione di tutti gli stanziamenti iscritti in bilancio relativi ad una qualsiasi azione comunitaria, fatta eccezione per gli

stanziamenti relativi a progetti pilota di natura sperimentale, per gli stanziamenti relativi ad azioni preparatorie in vista di future azioni comunitarie, per gli stanziamenti relativi alle azioni di natura puntuale o permanente svolte dalla Commissione in virtù di competenze di sua spettanza o di competenze conferitele dal Trattato CE e, infine, per gli stanziamenti destinati al funzionamento di ciascuna istituzione in virtù della sua autonomia amministrativa. (14)

7. Con il progredire dell'integrazione economica e monetaria al bilancio comunitario sono state devolute funzioni e compiti di così vasta portata da fargli assumere un ruolo fondamentale per l'attuazione delle politiche dell'Unione europea. A differenza di quanto succede nelle organizzazioni internazionali che ricevono e spendono contributi per attuare finalità speciali, il bilancio europeo costituisce un autentico bilancio pubblico, la cui funzione, nelle moderne economie, non si limita al settore primario di prestazioni pubbliche (funzione allocativa), ma (come si è dimostrato in precedenza al capo I), diventa esso stesso strumento dell' evoluzione economica generale, attraverso le funzioni di stabilizzazione e redistribuzione del reddito quale, fattore di politica congiunturale. La disciplina del bilancio comunitario si rinviene in norme sia di diritto primario che di diritto derivato. Nel Trattato CEE di Roma si rinvengono solo accenni molto generali alle regole di bilancio e ai principi sulla spesa pubblica; così, ad es., nell'art. 3 lett. g. Nelle successive modifiche allo stesso Trattato il tema non trova significativi svolgimenti neanche in occasione dell' Atto Unico europeo del 1986, che pure integra cospicuamente le competenze comunitarie e disciplina in modo più articolato le relazioni tra la Comunità e gli Stati membri. Con il Trattato sull'Unione europea, invece, la questione della finanza pubblica diviene una delle problematiche centrali del nuovo quadro istituzionale ed economico e ad essa sono dedicate numerose disposizioni e due protocolli aggiuntivi; inoltre, vengono *costituzionalizzati* vari principi sulla disciplina di bilancio stabiliti con l'accordo istituzionale del 24/6/1988, teso a condizionare il potere di iniziativa della Commissione alla verifica della disponibilità delle risorse.

La disciplina del bilancio generale è contenuta nella parte V (Istituzioni della Comunità), titolo II (disposizioni finanziarie), artt. 268-280 del TUE, mentre norme di indirizzo e governo della finanza pubblica derivano dagli artt. 2 e 4, dall'intero nuovo capo I (politica economica, artt. 98-104) nonché dal capo II (politica monetaria artt. 105-124) del titolo VII e ancora dal titolo XVII (coesione economica e sociale artt. 158-162). In tal modo si esprime la precisa volontà comunitaria di assumere la spesa pubblica nella propria diretta responsabilità, quale elemento fondante del nuovo assetto europeo non più caratterizzato solamente da un mercato unico ma da una politica finanziaria sempre più coesa e vincolante. Tralasciando, per il momento, la disamina sulle norme di governo e controllo della finanza pubblica (su cui si riferirà nel

capitolo successivo di questa trattazione), ci soffermeremo su quelle disposizioni di diritto primario e derivato che si occupano della disciplina e procedura del bilancio comunitario. Il complesso della normativa operante in tale ambito, risulta, per il primo livello, dagli artt. 268-280 del *TUE;* per il secondo, dal regolamento finanziario (RF) del 21 dicembre 1977 e sue successive modificazioni (da ultimo G.U.L. 130/ 2000).

Ai sensi dell'art. 1 RF, il bilancio delle Comunità europee è l'atto che prevede e autorizza, ogni anno, le entrate e le spese delle Comunità. La funzionalità del bilancio comunitario, al pari di quella nazionale, è governata da una serie di principi cui occorre fare riferimento in sede di elaborazione e di attuazione del bilancio stesso, desunti dalle disposizioni finanziarie del TUE e del RF conseguentemente adottato. La dottrina ha tradizionalmente elaborato quattro principi classici di bilancio: l'unità, l'universalità, l'annualità e la specificazione, dei quali sarà esaminata l'applicazione da parte dell'Unione, aggiungendovi altri tre principi, ossia l'equilibrio del bilancio, la sana gestione finanziaria e l'unità di conto.

a) Il principio di *unità* di bilancio significa che l'insieme delle entrate e delle spese comunitarie deve trovarsi riunito in un unico documento di bilancio per garantire un controllo efficace delle condizioni di utilizzazione delle risorse finanziarie comunitarie.

Tale principio è consacrato nell'art. 268 del Trattato, secondo cui "tutte le entrate e le spese della Comunità.... devono costituire oggetto di previsioni per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte nel bilancio". Questa disposizione fondamentale è stata ulteriormente specificata dall'art. 1 par. 1, 2° e 3° comma del RF. Questa regola ha, tuttavia, delle eccezioni. Infatti, godono ancora di un regime finanziario autonomo:

- il bilancio operativo CECA (Questa eccezione è destinata a scomparire nel 2002 in conformità con il Trattato di Parigi del 1952).
- I bilanci *satelliti* del bilancio generale (bilancio della Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e bilancio del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale - CEDEFOP). In verità, questi organismi si autofinanziano non gravando sul bilancio generale.
- Il F.E.S. (fondo europeo di sviluppo) che è alla base degli interventi finanziari nei paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico.
- Le operazioni di prestiti attivi e passivi.

Infrangono, invece, il principio di unità le eventuali gestioni fuori bilancio di cui fortunatamente, a differenza di quanto accade in Italia, nel sistema comunitario v'è qualche piccola traccia.

Tali eccezioni infrangono la regola del trattato e vengono giustificate con esigenze pratiche, che saranno illustrate durante l'esame particolareggiato delle diverse situazioni.

b) Il principio di *universalità* (artt. 3 e 27 RF), pur costituendo il naturale corollario del principio di unità del bilancio, se ne differenzia, perché riguarda il fenomeno nella sua essenzialità e non nel suo aspetto formale. Infatti, il principio dell'unità mira ad assicurare l'esistenza di un solo documento; quello dell'universalità vuole assicurare che tutte le entrate e le spese siano contabilizzate senza una particolare destinazione e che, di conseguenza, non può esservi contrazione fra entrate e spese. In buona sostanza, le entrate del bilancio rappresentano una massa comune che serve a finanziare indistintamente tutte le spese.

Tale regola si estrinseca soprattutto attraverso i divieti della *non affectation* e della *non contrazione.*

Il primo è consacrato nella decisione del 21 aprile 1970 che istituisce le risorse proprie ed è stato mantenuto con le decisioni del 1985 e del 1988 (cfr. art. 6 della decisione 376/88). In origine il divieto non era generalizzato, perché alcune norme prevedevano la destinazione specifica di alcune entrate (art. 200 CEE per il FSE; l'art. 172 CECA per la ricerca e gli investimenti o ancora le disposizioni relative al primo sistema di finanziamento dell' FEAOG - garanzia dell'aprile del 1962) a favore di determinate spese. Anche oggi, nell'ambito della PAC, si è stabilita una destinazione specifica delle entrate derivanti dalle diverse tasse di corresponsabilità imposte ai produttori agricoli (latte, cereali, etc.).

Oggi, il divieto conosce solo tassative eccezioni, menzionate all'art. 27 del R.F. Il secondo divieto della *non contrazione* si articola su due livelli: il primo concerne l'esigenza di contabilizzare ogni entrata e spesa al lordo (cioè senza defalcarla dei costi occorrenti rispettivamente per la sua riscossione e per il suo pagamento); il secondo consiste nella necessità di riportare in bilancio gli importi delle spese omettendo qualsiasi compensazione con altre operazioni di entrata eventualmente connesse con la spesa *(principio della trasparenza).*

c) il principio dell'annualità implica l'inquadramento delle operazioni di bilancio in un esercizio annuale, in modo da facilitare il

controllo sull'attività dell'esecutivo della Comunità (Commissione). Tale principio è canalizzato a livello del trattato, il quale prescrive che "tutte le entrate e le spese devono costituire oggetto di previsioni per ciascun esercizio finanziario" (art. 268 TUE e art. 1 RF) e che "le spese iscritte nel bilancio sono autorizzate per la durata di un esercizio finanziario" (art. 271 TUE e art. 1RF).

La regola dell' annualità è rispettata anche dal bilancio operativo CECA, anche se l'esecuzione dello stesso comporta di norma l'impiego di mezzi finanziari accumulati durante un periodo pluriennale.

L'esercizio finanziario comunitario inizia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre di ciascun anno, coincidendo così con l'anno solare (art. 272 TUE).

L'attuazione del principio dell' annualità, in ossequio alla *ratio* di permettere il funzionamento del sistema di controllo, specie di quello parlamentare, non può pregiudicare la continuità dell'azione amministrativa e, quindi, frazionare gli atti gestori impedendo lo svolgimento di azioni pluriennali, che hanno assunto sempre maggiore importanza.

Per rispondere a tale esigenza sono stati introdotti gli stanziamenti dissociati (SD) che si scompongono in stanziamenti d'impegno (SI) e stanziamenti di pagamento (SP). Questa distinzione, già sancita dall'art. 176 trattato CECA, è stata generalizzata con il RF (art. 1, par. 3).

Gli *stanziamenti d'impegno* coprono, durante l'esercizio in corso, il costo totale degli obblighi giuridici contratti per azioni la cui realizzazione si estende su più di un esercizio.

Gli *stanziamenti pagamento* coprono, fino a concorrenza dell'importo iscritto in bilancio, le spese derivanti dall' esecuzione degli impegni contratti durante l' esercizio e/o gli esercizi precedenti.

Tali espressioni non vanno confuse con quelle di "stanziamenti per impegni" e "stanziamenti per pagamenti", i quali coprono l'aggregazione degli stanziamenti d'impegno e degli stanziamenti di pagamento corrispondenti sia agli stanziamenti dissociati che agli stanziamenti non dissociati. Nella realtà contabile comunitaria, sono iscritti sottoforma di stanziamenti non dissociati (SND) tutte le spese amministrative della Comunità, le spese FEAOG-garanzia, i rimborsi agli Stati membri e le garanzie ai prestiti. Gli altri settori di spesa sono interamente o parzialmente dotati di SD.

L'introduzione degli stanziamenti dissociati ha avuto come conseguenza naturale lo sviluppo di uno *scarto* fra gli impegni contratti e i pagamenti effettuati. Tale *scarto* rappresenta lo sfasamento nel tempo fra il momento in cui gli impegni sono contratti ed il momento in cui sono liquidati i pagamenti corrispondenti. Questo *scarto* (impegni ancora da liquidare) influenza considerevolmente il futuro delle finanze comunitarie e, quindi, gli interventi del Parlamento Europeo per provvedere ai nuovi bisogni dell'Europa. Per tale motivo è stato anche citato con l'espressione figurata di "onere del passato" (la charges du passè).

La regola dell'annualità è in generale rispettata, anche perché la nuova politica di rafforzamento della disciplina di bilancio e di miglioramento della trasparenza nella gestione degli stanziamenti, avviata nel quadro della Comunità del giugno 1988, ha portato a limitare notevolmente la portata di queste "eccezioni".

L'annualità del bilancio si applica naturalmente anche alle entrate, osservando i criteri valevoli per il *bilancio di cassa*, attraverso la contabilizzazione delle somme effettivamente incassate dal 1 gennaio al 31 dicembre.

L'eventuale saldo (negativo o positivo) tra le entrate effettivamente incassate e le spese effettivamente effettuate viene portato in conto all'anno successivo *(riporto)*.

d) La regola dell' *equilibrio* esige che il bilancio comporti lo stesso importo in entrate e in spese (art. 268 TUE e decisioni sulle risorse proprie del 1970, 1985 e 1988). Dato che la Comunità può contrarre prestiti solo al fine di concederne, il suo bilancio si trova in una situazione affatto diversa da quella dei bilanci nazionali. L'art. 268 impone due vincoli fondamentali: l'impossibilità per l'Unione di approvare un bilancio in *spareggio* e l'impossibilità di coprire questo disequilibrio attraverso operazioni finanziarie. Questa norma che, sostanzialmente, impedisce alla Comunità di ricorrere al mercato dei capitali non trova pari applicazione tra le regole di bilancio degli Stati membri. Il saldo di un esercizio è costituito dalla differenza tra l'insieme delle entrate riscosse per tale esercizio e l'importo dei pagamenti effettuati con gli stanziamenti di tale esercizio, aumentato dell'importo degli stanziamenti del medesimo esercizio riportati. Tale differenza è aumentata o diminuita, da un lato, dell'importo netto degli annullamenti di stanziamenti mantenuti di esercizi precedenti e dall'altro, dei superamenti dei pagamenti dovuti agli stanziamenti non dissociati riportati dall' esercizio precedente e dal saldo risultante dai bene-

fici o perdite di cambio registrate durante l'esercizio (art. 15 regolamento [CEE] n. 2891/77).

Inoltre, l'art. 32 RF stabilisce che il saldo di ciascun esercizio sia iscritto a seconda che si tratti di un' eccedenza o di un disavanzo, tra le entrate o tra le spese del bilancio dell'esercizio successivo. Il carattere limitativo degli stanziamenti di spesa ha costituito, come si è in precedenza dimostrato, un reale ostacolo per l'esecuzione degli obblighi da parte delle istituzioni comunitarie e ha notevolmente contribuito negli anni ottanta del novecento al disaccordo e alla conflittualità tra i due rami dell'autorità di bilancio. Le decisioni del 1988 hanno dato una maggiore libertà d'azione con il superamento del saldo negativo.

e) Il principio della *specificità* è stabilito dall' art. 271 TUE e si applica sia alle entrate che alle uscite. In base a esso, ogni stanziamento deve avere una destinazione precisa e essere assegnato a uno scopo specifico per consentire, da un lato, la trasparenza necessaria del bilancio al momento della sua elaborazione; dall'altro, il rispetto della volontà dell'autorità di bilancio nell'esecuzione. Gli articoli 274 e 279 TUE, fissando le regole per gli storni dall'una all'altra voce del bilancio, garantiscono la possibilità di ovviare alle esigenze non prevedibili all'atto dell'approvazione del bilancio, secondo le modalità descritte dall' art. 17 RF.

f) La *regola della sana gestione finanziaria* deriva dagli artt. 248 e 274 TUE nonché dall' art. 2 RF. Il concetto di *sana gestione finanziaria* è stato elaborato dalla Corte dei Conti, quale istituzione deputata (ai sensi dell'art. 248 TUE) al controllo della legittimità e della regolarità delle entrate e delle spese e all'accertamento della sana gestione finanziaria di cui all'art. 2 del RF, secondo il quale gli stanziamenti di bilancio debbono essere utilizzati conformemente a principi di economia e di sana gestione finanziaria. Secondo la Corte, si può parlare di una sana gestione finanziaria quando i sistemi e le decisioni che dipendono dall' esecutivo consentono di raggiungere un risultato ottimale a partire da determinati mezzi oppure di utilizzare un minimo di mezzi per raggiungere un determinato obiettivo. In sintesi, la sana gestione finanziaria risulta con riferimento ai principi di efficacia, economicità, ed efficienza. L'efficacia misura il *tasso del successo* e consiste nella valutazione della conformità i dei risultati alla finalità dell'azione; l'efficienza verte sugli aspetti organizzativi e sul funzionamento delle strutture e dei servizi cui è affidata l'azione *(rendimento dell'azione);* l'economicità è basata *sull'esame delle alternative,* attra-

verso l'analisi del rapporto migliori risorse - minimo costo. Con la fissazione di questi principi, il legislatore ha imposto alle politiche e alle istituzioni comunitarie un rigore scientifico, nell' elaborazione e nell' esecuzione del bilancio.

g) La regola *dell'unità di conto* prevista dall'art. 277 *TUE* stabilisce che il bilancio sia espresso nell'unità di conto stabilita dal regolamento finanziario, cioè dall' *ecu* fino al 1998 e dall' *euro* dal 1999. Il principio di specificità determina la struttura orizzontale e verticale del bilancio. La struttura orizzontale del bilancio è costituita da:

- Stato generale delle entrate per l'insieme del bilancio;
- Stato generale delle spese per *sezione*, cioè per ogni Istituzione (Parlamento Europeo, Consiglio, Commissione, Corte di Giustizia e Corte del Conti).

Per la sezione III°, riguardante la Commissione, è prevista una parte B relativa agli stanziamenti operativi, che rappresenta circa il 93% del totale del bilancio generale e rispecchia le competenze della Commissione in materia di gestione delle politiche comuni.

La struttura verticale del bilancio: (la nomenclatura del bilancio) si presenta nel modo seguente:

Stato generale delle entrate:

titolo 1: Risorse proprie;

titolo 2: Contributi finanziari;
titolo 3: Eccedenze disponibili;
titolo 4: Tasse varie, prelievi e canoni comunitari;
titolo 5: Entrate provenienti dal funzionamento amministrativo delle istituzioni; ,
titolo 6: Contributi ai programmi comunitari, rimborsi di spese ed entrate da servizi forniti a titolo oneroso;
titolo 7: Interessi di mora e multe;
titolo 8: Assunzione ed erogazione di prestiti;
titolo 9: Entrate varie.

b) Stato delle entrate e delle spese per sezione

- Stato delle entrate proprie a ciascuna istituzione
- Stato delle spese di funzionamento delle istituzioni (che figurano nelle sezioni I, II, IV, e V + la parte A della sezione III per la Commissione).

titolo 1: Spese concernenti le persone facenti parte dell'istituzione;

titolo 2: Immobili, materiale e spese varie di funzionamento;

titolo 3: Spese risultanti dall'esercizio di missioni specifiche da parte dell'istituzione (questo titolo non esiste nella V: Corte dei Conti);
titolo 10: Altre spese.
- Stato delle spese operative parte B della sezione III ("Commissione").
titolo 1: FEAOG garanzia;
titolo 2: FEAOG garanzia (seguito);
titolo 3: FEAOG orientamento e azioni specifiche agricole;
titolo 4 : Politica comune della pesca e del mare;
titolo 5: Stanziamenti d'intervento nei settori dello sviluppo regionale e dei trasporti;
titolo 6: Stanziamenti d'intervento nel settore sociale;
titolo 7: Stanziamenti d'intervento nei settori della energia, dell'industria e della tecnologia, della ricerca, del controllo di sicurezza nucleare e del mercato dell' informazione e dell'innovazione;
titolo 8: Rimborsi e aiuti agli Stati membri, garanzie ai prestiti e varie; titolo 9: Cooperazione con i paesi in via di sviluppo e paesi terzi;
titolo 10: Altre spese.
La presentazione del bilancio, all'interno di ciascuna delle rubriche della nomenclatura, è descritta all'articolo 16 del regolamento finanziario.
In applicazione di tale articolo, nel bilancio devono comparire:

1) Nello Stato generale delle entrate:
le previsioni di entrate delle Comunità per l'esercizio in questione;
le entrate dell' esercizio precedente;
gli opportuni commenti per ciascuna suddivisione.
2) Nella sezione corrispondente a ciascuna istituzione:
a) Per quanto riguarda lo stato delle entrate:
le entrate di ciascuna istituzione previste per l'esercizio in questione;
le entrate iscritte nel bilancio dell' esercizio precedente e le entrate accertate dell'ultimo esercizio concluso ripartite nello stesso modo;
gli opportuni commenti per ogni linea di entrata.
b) Per quanto riguarda lo stato delle spese:
- per le varie voci, articoli, capitoli e titoli:

a) gli stanziamenti iscritti per l'esercizio in questione (esercizio *n)*, quando tali stanziamenti sono stanziamenti di impegno e stanziamenti di pagamento per le linee di bilancio per le quali la distinzione tra stanziamenti d'impegno e stanziamenti di pagamento è stata accettata;
b) gli stanziamenti figuranti all' esercizio precedente (esercizio n. 1);
c) le spese effettive dell'ultimo esercizio chiuso (esercizio n. 2);
- per gli stanziamenti destinati all' esecuzione di azioni pluriennali e che comportino stanziamenti d'impegno e stanziamenti di pagamento: un calendario indicativo dei pagamenti relativi agli esercizi in questione e agli esercizi successivi (nei commenti);
- in linea generale gli opportuni commenti per ciascuna linea di spesa (possono esserci anche linee di spesa per memoria - p.m.).
A partire dall'accordo interistituzionale del 29 giugno 1988 *(pacchetto Delors)*, si è introdotta una nuova ripartizione delle spese secondo le rubriche di descrizione delle *prospettive finanziarie* ai fini, come già si è evidenziato in precedenza, di effettuare una connotazione "politica" della spesa pubblica comunitaria su base pluriennale.
Tali prospettive suddividono le spese della Comunità in sei rubriche distinte:
rubrica 1: FEAOG garanzia,
rubrica 2: azioni strutturali (fondi strutturali e Pedip),
rubrica 3: politiche a dotazione pluriennale (PIM e ricerca),
rubrica 4: altre politiche,
rubrica 5: rimborsi e amministrazione (comprese le spese a titolo del deprezzamento finanziario delle vecchie scorte agricole),
rubrica 6: riserva monetaria.
Questa classificazione delle spese pone in evidenza i vari obiettivi della riforma finanziaria:
a) Per ogni esercizio di bilancio gli importi adottati, in stanziamenti d'impegno, per ciascuna rubrica, costituiscono dei massimali di spese. La Commissione, il Consiglio e il Parlamento si impegnano a rispettarli durante la procedura di bilancio.
b) Il contenuto delle prospettive illustra la priorità politica accordata ai settori di attività raggruppati nella seconda e nella terza rubrica: gli interventi dei fondi strutturali, il programma-

quadro ricerca, i PIM e il Pedip.

Ogni anno le prospettive finanziarie sono aggiornate dalla Commissione per adeguare i dati dal punto di vista tecnico all'evoluzione del PNL e dei prezzi.

Esse possono pure formare oggetto di eventuali *adeguamenti annuali connessi alle condizioni di esecuzione* delle dotazioni. Questi adeguamenti, proposti dalla Commissione, sono soggetti all'approvazione dei due rami dell'autorità di bilancio. Essi riguardano le dotazioni annuali che sono oggetto di una garanzia politica d' esecuzione (cioè le spese delle rubriche 2 e 3 delle proposte finanziarie); infatti l'accordo interistituzionale prevede che un'esecuzione erronea, nel corso di un dato esercizio di bilancio, delle dotazioni relative a programmi pluriennali, può dar luogo a "trasferimenti" cioè a recuperi "fuori massimale" nel corso di un esercizio successivo.

Infine, le prospettive possono formare oggetto di revisione, su proposta della Commissione e con l'accordo dei due rami dell'autorità di bilancio. Tale procedura a carattere eccezionale deve essere motivata da imperiosi motivi politici, ad esempio connessi a modifiche delle priorità della Comunità o ad avvenimenti gravi e imprevisti con conseguenti spese eccezionali. Inoltre, la revisione non può far aumentare il massimale globale delle spese che figurano nelle prospettive vincolato a quello delle entrate, oltre un margine di sicurezza dello 0,03% del PNL.

Le entrate del bilancio comunitario sono costituite dalle c.d. *risorse proprie* tradizionali e dai *contributi nazionali*. L'esistenza di *risorse proprie* è una delle caratteristiche principali della Comunità e consacra, nel settore del bilancio, l'originalità dell'integrazione europea: la realizzazione del mercato interno, l'attuazione delle politiche comuni e l'affermazione dell'autonoma personalità nei confronti dei paesi terzi. In questo senso, le *risorse proprie* si definiscono come entrate di natura fiscale raccolte direttamente dagli agenti economici senza intermediazione degli Stati membri se non nel momento della riscossione. La quasi totalità delle RPT proviene dall'imposizione di una tariffa esterna comune sui beni importati dai paesi terzi siano essi beni agricoli *(prelievi agricoli)* o beni non agricoli *(dazi doganali)*. Poiché i *prelievi agricoli* s'inseriscono nel quadro della PAC e il loro importo è fissato dalla Comunità al fine di contribuire alla realizzazione della politica comune sul mercato agricolo (per compensare la differenza fra i prezzi mondiali e il livello dei prezzi comunitari), essi differiscono dai *dazi*

doganali in quanto non rappresentano imposte fisse sull'importazione, ma addebiti variabili secondo la necessità di elevare i prezzi d'importazione dei prodotti agricoli ai livelli UE. Accanto a queste risorse, vi sono anche alcuni contributi e altri diritti riscossi nel quadro dell' organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero *(contributi sullo zucchero)* e dell'isoglucosio *(contributi alla produzione di isoglucosio).* I primi, riguardano le imprese del settore saccarifero che versano contributi per coprire le spese di sostegno del mercato (contributi alla produzione) o per garantire uno smaltimento regolare dello zucchero (contributi all' ammasso); i secondi, hanno la stessa funzione dei *contributi sullo zucchero,* anche se, la loro legalità (l'isoglucosio non è un prodotto agricolo) è stata contestata più volte; ma, dopo le sentenze della Corte di giustizia del settembre 1982, essi rientrano a pieno titolo nelle RPT.

L'inadeguatezza delle risorse proprie tradizionali *(prelievi agricoli e dazi doganali)* a copertura delle spese comunitarie ha comportato la necessità di ricorrere a un sistema di *finanziamento misto* del bilancio comunitario attraverso la creazione di due categorie aggiuntive di entrate basate su *contributi nazionali: risorsa IV A* e *risorsa PNL.*

La *risorsa IVA* proviene dall'applicazione di un' aliquota uniforme alla base di calcolo effettivo dell'IVA determinata in modo standard per tutti gli Stati membri. Essa è, dunque, costituita dall'imposizione di un'aliquota comune (il cui massimo originariamente era fissato all' 1 %) sull'imponibile IV A di ciascuno Stato membro. Al fine di proteggere i paesi a base IVA elevata, secondo la prospettiva finanziaria 1988-92 *(pacchetto Delors* 2), la base di calcolo dell'IVA non poteva superare il 55% del PNL a prezzi di mercato. Per ridurre ulteriormente l'aspetto regressivo di questa fonte di risorse, nel vertice di Edimburgo del 1992 si è deciso di abbassare la percentuale uniforme dall' 1,4% all'l per cento tra il 1995 e il 1999 e il massimale dal 55 al 50 per cento del PNL. Inoltre, al vertice di Berlino del 1999 è stato deciso di abbassare la percentuale uniforme dall' 1 per cento allo 0,75 per cento (nel 2002) e allo 0,5 per cento nel 2004.

La *risorsa PNL* fu introdotta nel 1988 *(pacchetto Delors* 1) come risorsa marginale avente il solo scopo di finanziare le spese non finanziate dalle risorse proprie tradizionali e dalla risorsa IVA. Essa è costituita da un'aliquota unica applicata al PNL lordo di ciascuno Stato membro che permetta di riscuotere un ammontare

pari alla quota di copertura del bilancio. L'aliquota è determinata in base alla procedura di bilancio alla luce del totale delle spese inscritte in bilancio (crediti di pagamento) ridotto della somma delle RPT dalla risorsa IVA: il totale risultante è diviso tra gli Stati membri in funzione della loro quota nel PNL europeo calcolato ai prezzi di mercato. Gli aspetti fondamentali di questa risorsa (detta anche *quarta risorsa)* riguardano: a) la garanzia di stabilità e sviluppo del bilancio a medio termine all'interno del massimale globale dell' 1,27% del totale del PNL della Comunità per l'importo complessivo delle risorse proprie attribuite a quest'ultima; b) la creazione di un legame tra entrate e capacità contributive nazionali e la riduzione degli elementi di regressività presenti nel sistema a causa della risorsa IVA con il suo progressivo declino a vantaggio della risorsa PNL.

Conclusivamente, mentre le RPT *(prelievi agricoli, contributi sullo zucchero, dazi doganali)* non hanno finalità fiscali rappresentando una misura di tutela della produzione comunitaria, i proventi IVA e PNL hanno, invece, natura di risorse residuali che, per la necessità di essere commisurate alla spesa complessiva e alle rimanenti entrate, risultano disciplinate non solo dalla normativa sostanziale ma anche dal documento di bilancio, e ciò in quanto nel bilancio comunitario il livello della spesa condiziona e determina necessariamente il volume delle entrate. I dati della Corte dei Conti europea (relativi al 1999) quantificano le RPT in misura pari al 18% delle entrate effettive, mentre l'IVA e il PNL risultano rispettivamente pari al 35,5% e al 45,9%. Per quanto riguarda i contributi nazionali al bilancio europeo, l'Italia è, in ordine di grandezza, il quarto paese per entità di contribuzione, il che lo rende contribuente netto ottimale dell'UE, mentre al primo posto si trova la Germania.

Ai sensi dell' art. 268 TUE, tutte le spese della Comunità devono costituire oggetto di previsioni per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte nel bilancio generale, mentre per l'art. 271 TUE i crediti sono specificatamente registrati in capitoli che raggiungono le spese a seconda della loro natura o della loro destinazione e ripartiti in conformità del regolamento finanziario. Questo, all'art. 15 stabilisce che all'interno di ogni sezione le spese sono classificate, a seconda della loro natura o destinazione, in titoli, capitoli, articoli, voci, la cui ripartizione viene definita nel quadro della procedura di bilancio. In questo modo, la nomenclatura di bilancio può evolversi e ristrutturarsi a seconda delle azio-

ni relative a nuove politiche che, riflettendo la costruzione europea, fanno del bilancio un atto politico di previsione e non una semplice fotografia della situazione esistente. La dimensione politica della spesa comunitaria ha trovato la sua attuazione con il bilancio dell' esercizio 1989, elaborato in applicazione della decisione *risorse proprie* e dell' *accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio,* ambedue del 1988 *(pacchetto Delors* 1). Sullo base di questi due testi la problematica del bilancio comunitario cambia completamente, poiché i grandi gruppi di spesa vengono stabiliti attraverso le *prospettive finanziarie* pluriennali.

Il contenuto delle *prospettive* illustra, in effetti, la priorità politica delle spese (a seconda dei vari settori di attività) che s'impone ai vari partner dei processi decisionali del bilancio, assicurando la realizzazione dei tre grandi obiettivi: coesione economica e sociale, azioni esterne e rafforzamento della competitività dell'industria europea.

Quale risultato, le misure designate a produrre questo graduale cambiamento nel modello di spesa UE sono state stabilite con le *prospettive finanziarie* 1988-92, 1993-99 e 2000-06 (Agenda 2000). Per quanto attiene a quest'ultimo periodo, le spese risultano divise in sette categorie:

Agricoltura. Nel bilancio comunitario questa voce rappresenta circa il 42% in impegni di spesa. Gran parte dei fondi viene usata quale meccanismo a supporto dei prezzi, ma in base alle riforme di *Agenda 2000* è previsto un passaggio a forme di sostegno economico diretto agli agricoltori e una crescita della spesa agricola da 40,9 miliardi a 41,7 miliardi di euro ai prezzi del 1999.

Spese strutturali. La quota di bilancio destinata alle azioni strutturali è pari circa al 35% di cui beneficia circa il 50% della popolazione europea. Le due componenti principali delle operazioni strutturali sono costituite dal FESR e dal FSE, che rappresentano il 40% del bilancio in impegni di spesa. Le regioni meno prospere, all'interno degli Stati membri, sono le maggiori beneficiarie delle spese strutturali, consentendo la realizzazione di buona parte della convergenza economica attraverso l'eliminazione di molte disparità regionali con un ravvicinamento delle condizioni iniziali e delle opportunità di vita, lavoro e sviluppo sociale dei cittadini della futura Europa unita. In più le spese strutturali hanno permesso lo spostamento dell'attenzione dalla PAC alle politiche di sviluppo regionale che per il periodo 2000-2006 rimarranno la politica centrale, soprattutto in vista dell' allargamento. Infatti, nell'EU

21 le spese strutturali per i nuovi paesi supereranno di oltre tre volte le spese agricole.

Politiche interne: In questa categoria rientrano molteplici sotto-obiettivi, che, tuttavia, muovono verso un'unica direzione: l'effettiva realizzazione di un'unione politica e economica coerente con i dettami dei trattati per il completamento del mercato interno sotto tutti gli aspetti. Questa voce rappresenta circa il 6% della spesa totale di bilancio e i settori significativi di finanziamento sono rappresentati dall' educazione e formazione, industria, cultura, ricerca e sviluppo tecnologico, ambiente, reti transeuropee.

Politiche esterne. Riguardano le spese di sostegno in favore dei paesi terzi e attengono a vari tipi di cooperazione, quali gli aiuti umanitari, iniziative per la pace, interventi PESC, rapporti di collaborazione fra aree geograficamente e economicamente distinte. Questa rubrica, che rappresenta circa il 6% della spesa totale di bilancio, comprende i seguenti programmi: *PHARE*, lanciato nel 1989 si propone come obiettivo la ricostruzione economica dei paesi terzi dell'Europa centrale e orientale (nel rispetto delle priorità e dei bisogni del paese PECO coinvolto) privilegiando, quindi, interventi mirati e personalizzati. In particolare, per i paesi coinvolti nel processo di preadesione, il *PHARE* costituisce il principale strumento finanziario incentrato sul settore agricolo e sulle misure strutturali ai fini di ridurre il divario con gli standard europei; *TACIS*, concepito per l'assistenza agli stati indipendenti dell' ex Unione Sovietica, ha riguardato la ristrutturazione di imprese dalla mano pubblica al privato, centrali nucleari, settore agricolo e cooperazione commerciale e culturale; *MEDA*, promuove la cooperazione con i paesi mediterranei attraverso azioni specifiche e protocolli finanziari con il fine di arrivare entro il 2010 alla creazione di una zona di libero scambio euro-mediterranea; *ALA*, infine, considera la cooperazione con i paesi in via di sviluppo dell'Asia e dell'America Latina.

Spese amministrative. Rappresentano il 5 per cento della spesa totale di bilancio.

Agenda 2000 ha trovato tutti gli Stati membri d'accordo sulla necessità di rispettare il rigore di bilancio ed evitare l'aumento esagerato delle spese amministrative di Bruxelles. Tuttavia, tenuto conto della necessità dell' aumento del carico di lavoro a seguito dell'allargamento dei compiti assegnati all'Unione con il Trattato di Amsterdam si è convenuto un aumento annuale pari a 100 milioni di euro.

Riserve. Sono suddivise in tre tipologie: la riserva monetaria, che viene mantenuta solo fino al 2002; la riserva per gli aiuti di emergenza è stata ridotta non rappresentando più il braccio operativo della rubrica 4 (azioni esterne); da ultimo, la riserva di garanzia dei prestiti è stata fissata a 200 milioni di euro in conformità all'accordo politico raggiunto nel 1998.

In conclusione, il totale delle spese, per i sette anni considerati dall'Agenda 2000, ammontava a 692 miliardi di euro, per una spesa pari all' 1,18% del PIL comunitario nel 2006. Nel marzo 1998 con il summit di Vienna fu proposta ad iniziativa di otto Stati una stabilizzazione delle spese che, in verità, si risolveva in una vera e propria riduzione delle stesse dal momento che, nel 2006, secondo questo piano, le spese totali sarebbero state pari allo 0,90% del PIL comunitario contro l' 1, Il % del 1999. Il vertice di Berlino del 1999, che ha fissato in maniera definitiva il quadro finanziario dell'Unione per il periodo 2000-2006 è riuscito nel difficile compito di conciliare la stabilizzazione del totale di bilancio, che resta fissato all' 1 ,27% del PNL europeo con la creazione di disponibilità finanziaria per le spese dell' allargamento. All'interno dei paesi di adesione, ad esempio, nel 2006 le spese agricole costituiranno i1 20% e le spese strutturali oltre il 72%.

La riforma strutturale rimane così molto significativa e si affianca al ridimensionamento della spesa agricola attraverso lo spostamento dal supporto a prezzi agli aiuti diretti.

8. L'art. 272 del Trattato CE disciplina lo svolgimento della procedura di bilancio, definendo la successione delle tappe che l'autorità di bilancio (Consiglio dei ministri e Parlamento) deve tassativamente rispettare. La procedura di bilancio, come è definita dal Trattato, si svolge tra il 1° settembre e il 31 dicembre dell' anno che precede l'esercizio in questione, ma, in pratica, è stato adottato un calendario pragmatico di svolgimento procedurale fra le tre istituzioni (sulla base di una proposta della Commissione del marzo 1975) con effetti dall'esercizio 1977, che consente di anticipare le scadenze ufficiali nella trasmissione della documentazione per il rispetto dei tempi. I momenti chiave della procedura sono i seguenti: l'elaborazione del progetto preliminare del bilancio da parte della Commissione, l'adozione del progetto di bilancio da parte del Consiglio, l'adozione del bilancio definitivo da parte del Parlamento europeo.

1° fase - Elaborazione del progetto di bilancio da parte della Commissione e trasmissione all'autorità di bilancio non oltre il 15 giugno.

Dopo un dibattito di orientamento interno che consente di definire le grandi priorità politiche e di bilancio per l'esercizio che segue, la Commissione prepara il suo "stato previsionale" raccogliendo le domande di tutti i servizi, procedendo agli arbitraggi interni e tenendo infine conto anche delle conclusioni del "dialogo a tre" fra le istituzioni sulle priorità di bilancio. Essa riceve inoltre gli "stati previsionali" delle altre istituzioni e riunisce il tutto in un progetto preliminare di bilancio (PPB), che costituisce la previsione globale delle entrate e delle spese per l'esercizio che segue. Questo documento è adottato dal collegio agli inizi di maggio e trasmesso all'autorità di bilancio in tutte le lingue della Comunità entro il 15 giugno.

In linea generale la Commissione presenta la cosiddetta lettera rettificativa "ad hoc" alla fine di ottobre per aggiornare le stime delle spese relative agli accordi agricoli e agli accordi internazionali di pesca.

Il PPB può essere ulteriormente modificato dalla Commissione attraverso una lettera rettificativa, per tenere conto di elementi nuovi che non erano noti al momento della sua preparazione.

2° fase - Adozione del progetto di bilancio da parte del Consiglio. Il Consiglio procede alla sua prima lettura del PPB, sulla base del quale adotta, entro il 31 luglio e previa concertazione con una delegazione del Parlamento, il progetto di bilancio che

trasmette al Parlamento nella prima metà di settembre. In margine a tale lettura si svolge la procedura di concertazione ad hoc sulle spese obbligatorie da iscrivere in bilancio, nel quadro della quale, verso la fine di giugno o l'inizio di luglio, si svolge un secondo "dialogo a tre" tra le istituzioni.

- Prima lettura del Parlamento.

Dopo un nuovo dialogo a tre a metà ottobre, centrato sulle questioni aperte del bilancio successivo e sull'attuazione di quello attuale, nel corso del mese di ottobre, sulla base del progetto del Consiglio, il Parlamento procede alla prima lettura. Gli emendamenti relativi alle spese non obbligatorie (SNO) sono votati a maggioranza dei membri, mentre le proposte di modifica relative alle spese obbligatorie (SO) sono votate a maggioranza assoluta dei voti espressi.

- Seconda lettura del Consiglio. Il Consiglio procede alla seconda lettura nel corso della terza settimana di novembre, dopo una concertazione con una delegazione del Parlamento europeo, preparata da un quarto dialogo a tre a metà novembre che discute la lettera rettificativi della fine di ottobre e tutte le altre questioni aperte. Il progetto di bilancio è modificato in funzione degli emendamenti (per le SNO) o delle proposte di modifica (per le SO) votati dal Parlamento. I risultati delle deliberazioni del Consiglio in seconda lettura sulle spese obbligatorie portano normalmente a fissarne l'importo definitivo: il Consiglio ha infatti l"ultima parola" su questa categoria di spese, salvo successivo rifiuto globale da parte del Parlamento. Il progetto di bilancio emendato viene nuovamente trasmesso al Parlamento verso il 22 novembre.

- Seconda lettura del Parlamento e adozione del bilancio.

Una volta che il Consiglio si è pronunciato definitivamente sulle spese obbligatorie, il Parlamento dedica la sessione plenaria di dicembre principalmente all'esame delle spese non obbligatorie, per le quali può accettare o respingere le proposte del Consiglio.

Il Parlamento, che delibera a maggioranza dei suoi membri e dei tre quinti dei suffragi espressi, adotta allora il bilancio. L'adozione è constatata dal presidente del Parlamento e il bilancio diventa esecutivo.

Per ragioni importanti, il Parlamento può anche respingere il progetto di bilancio a maggioranza e con due terzi dei suffragi espressi. In caso di circostanze inevitabili, eccezionali o impreviste, la Commissione può essere indotta a proporre nel corso dell' esercizio la modifica del bilancio votato, sotto forma di progetti

preliminari di bilanci rettificativi e/o suppletivi.

Il *bilancio rettificativo* è quello il cui importo, per la parte spesa, resta globalmente immutato o è in diminuzione rispetto al bilancio iniziale.

Il *bilancio suppletivo* considera spese in aumento rispetto al bilancio iniziale o spese nuove.

Si ricorre a un *bilancio rettificativo,* inoltre, per iscrivere nel bilancio dell'esercizio in corso, il saldo di quello precedente. Questi BRS sono soggetti alle stesse norme di procedura del bilancio generale.

Oltre al Trattato vi sono anche altri documenti che disciplinano la procedura di bilancio, tra cui segnatamente gli *accordi interistituzionali* (1988, 1993, 1999) relativi alla disciplina di bilancio e al suo miglioramento. In particolare, l'AII del 6 maggio 1999 rende possibile la partecipazione alla concertazione di bilancio del Parlamento, del Consiglio e della Commissione. Tale concertazione mira ad individuare e a risolvere nella misura del possibile i punti di conflitto della procedura di bilancio nell'ambito di negoziati organizzati in margine alle letture successive del Consiglio e del Parlamento.

Il nuovo *Accordo interistituzionale* mantiene la possibilità di procedere per decisione congiunta dei due rami dell'autorità di bilancio, su proposta della Commissione, ad una revisione delle prospettive finanziarie per fare fronte a situazioni non previste.

E' stato introdotto anche un nuovo "strumento di flessibilità". Tale strumento per il quale è stato fissato un massimale annuo di 200 milioni di euro, è destinato a permettere il finanziamento a titolo di un dato esercizio finanziario di spese precisamente identificate che non potrebbero essere finanziate nei limiti dei massimali disponibili di una o più rubriche. La decisione di ricorrere a questo strumento è presa di comune accordo dai due rami dell' autorità di bilancio, su proposta della Commissione.

Con il progetto preliminare di bilancio relativo al 2001 la Commissione ha presentato per la prima volta un bilancio basato sulle attività *(Activity Based Budgeting),* nel quale le spese di bilancio sono ripartite per settori operativi.

Esso rappresenta un primo passo importante verso una struttura che faciliterà la discussione da parte dell'autorità di bilancio e renderà la presentazione al pubblico più comprensibile. Il Progetto preliminare di bilancio fornisce al Parlamento e al Consiglio una buona base per la preparazione del bilancio 2001 e

successivi, in vista di un uso efficiente delle risorse, a vantaggio dell'Unione europea e a sostegno dei suoi obiettivi.

L'ABB consente di rilevare tutte le risorse utilizzate per ciascuna delle politiche della Commissione, vale a dire sia gli stanziamenti per le spese operative ed amministrative, sia le risorse umane. La presentazione di tale documento accompagna la tradizionale analisi per titoli e capitoli di bilancio, nella quale l'intero lato «spese» del bilancio era diviso in una parte A per gli stanziamenti amministrativi e in una parte B per gli stanziamenti operativi.

Nell'ambito del sistema fondato sull' Activity Based Budgeting, l'ambito di lavoro della Commissione è stato suddiviso in circa 200 attività. Queste attività sono state successivamente raggruppate in 29 settori operativi, che costituiscono la base dell'analisi aggregata del PPB 2001 e 2002.

Anche se le potenzialità del nuovo approccio potranno essere pienamente sviluppate solo quando sarà operativa la gestione basata sulle attività (Activity Based Managment), si possono già mettere in rilievo due importanti innovazioni.

In primo luogo, con questo nuovo approccio si è accentuata l'elaborazione del bilancio dall'alto verso il basso, trasformando il dibattito orientativo nell'occasione principale per definire la politica di bilancio in cui, per ciascuno dei ventinove settori operativi della Commissione, sono stati definiti orientamenti quantitativi. Un tale livello di orientamento quantitativo in una fase così iniziale della procedura di bilancio rappresenta un'assoluta novità e ha fornito ai servizi orientamenti molto precisi per la preparazione del PPB.

In secondo luogo, l'introduzione dell'approccio ABB ha consentito di acquisire una visione globale di tutti i tipi di risorse attribuite ai settori operativi della Commissione. Tanto nel dibattito orientativo quanto nelle consultazioni interne di bilancio con tutti i servizi della Commissione, si è così potuto disporre, per ciascun settore operativo, di informazioni sulle risorse per interventi finanziari, sulle risorse di gestione e di sostegno e sulle risorse umane.

Il bilancio deve comunque rimanere nell' ambito dei massimali stabiliti per ciascuna rubrica delle prospettive finanziarie. Quindi, anche se nella preparazione del PPB 2001 si è utilizzato il sistema ABB, i massimali delle diverse rubriche continuano a rappresentare il principale punto di riferimento.(15)

NOTE

[1] Le origini di un sistema finanziario comunitario risalgono alla CECA che può considerarsi la prima vera istituzione europea. R. Schuman (ministro francese degli affari esteri), nella celebre dichiarazione del 9 maggio 1950, ipotizzò di « ... sottoporre l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e acciaio ad una comune Alta Autorità nel quadro di un'organizzazione alla quale potessero aderire gli altri paesi europei». Con il Trattato di Parigi del 18 aprile 1951 nasceva, così, la Comunità europea del carbone e dell' acciaio dotata di autonomia finanziaria proprio grazie al prelievo CECA. Il Trattato contiene tre articoli che riguardano il bilancio ossia gli artt. 49, 50 e 78. In effetti, il Trattato di Parigi non impiega mai la parola *bilancio,* né fa ricorso a tale tecnica. In esso si parla di uno *stato generale di previsione* delle spese amministrative (art. 78); mentre la maggior parte delle spese e la quasi totalità delle entrate CECA non vi figuravano e trovavano allocazione nel *bilancio operativo* CECA. Il Trattato istitutivo CECA scade nel 2002 e per quanto riguarda la successione della Ceca in materia finanziaria, cfr. *Risoluzione* del Consiglio 20 luglio 1998, in G.U. C247 del 7 agosto 1998.

[2] All'inizio le diverse Comunità (CECA, CEE, Ceea), disponevano ciascuna del proprio bilancio mentre con il Trattato di fusione del 1965, permangono solo due strumenti finanziari: il bilancio generale e il bilancio operativo CECA. Quest'ultimo aspetto riveste particolare importanza in quanto indica l'evoluzione del sistema finanziario della Comunità nel senso dell'unificazione degli strumenti finanziari e in ossequio al principio dell'unità del bilancio, in base al quale « ....Ogni persona giuridica di diritto pubblico deve riportare in un unico documento tutte le operazioni finanziarie che la concernono sia per le entrate che per le spese». Cfr. D. Strasser (1991).

[3] Come si è rilevato nel testo il Trattato di Parigi istitutivo della CECA (18 aprile 1951) e il Trattato di Roma istitutivo della CEE (25 marzo 1957) definirono i meccanismi di bilancio che furono applicati praticamente immutati fino al 1970. Da quell'anno, con gli accordi di Lussemburgo si instaurò un progressivo rafforzamento dei poteri del Parlamento che diventando uno dei due rami dell'Autorità di bilancio potrà modificare la ripartizione delle spese caratterizzate da un pacchetto globale costante in assenza di un voto di rifiuto espresso a maggioranza qualificata del Consiglio (cd. Principio della *maggioranza rovesciata).* Con il Trattato di Lussemburgo vengono, in effetti, modificati gli articoli 78 CECA, 203 CEE e 177 CEEA, mentre è con la nuova disposizione enunciata nel quarto e quinto paragrafo dell' art. 203 bis che il Parlamento acquista influenza nel settore delle spese. Cfr. Commissione Europea (1995).

[4] V.si *Decisione* del 21 aprile 1970 presa dal Consiglio in attuazione degli arti. 201 CEE e 173 Ceea, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità europee, in G.U. L. 94 del 28 aprile 1970. Tale decisione ha garantito il finanziamento delle spese comunitarie per tredici anni, vale a dire fino all'adozione della seconda decisione risorse proprie del 7 maggio 1985 che rientra nell' ambito degli accordi sul *package deal* di Fontanebleau del 26 giugno 1984.

[5] Il concetto di squilibrio del bilancio (o saldo di bilancio) può sembrare abbastanza semplice: per ciascuno Stato membro è uguale alla differenza tra i fondi ricevuti dall'Unione e i fondi versati all'Unione. Dato che per ciascuno Stato il saldo sarà per alcuni positivo e per altri negativo, la questione ha riguardato sin dal 1974- 75 e da allora mai più abbandonata nel dibattito intra-comunitario, quale struttura dei saldi possa considerarsi equa. Nel Regno Unito, che nel 1975 era il secondo Stato più povero della Comunità dopo l'Irlanda, la questione dello squilibrio di bilancio negativo come «situazione inaccettabile» era stata utilizzata per la

prima volta già durante i negoziati per l'adesione della Gran Bretagna nel 1970 (Promemoria, 1970) e poi ripresa dal Segretario di Stato al Foreign Office (davanti al Consiglio della Comunità i14 giugno 1974), che rivendicò un giusto equilibrio tra le entrate e le spese. Su richiesta del Consiglio, la Commissione esaminò la situazione e nel gennaio del 1975 mise a punto la sua proposta che fu approvata dal Consiglio di Dublino nel marzo dello stesso anno. Il regolamento che istituiva il meccanismo, chiamato *meccanismo finanziario* fu adottato il 17 maggio 1976 (n. 1172/76)

6 Il primo meccanismo finanziario era stato istituito a titolo sperimentale e per un periodo di sette anni ma risultò molto complesso e generico e poco soddisfacente per la Gran Bretagna che, in conseguenza, aumentò il suo sentimento d'ingiustizia. Dopo innumerevoli contrasti, sulla base degli orientamenti del Consiglio europeo di Dublino del 29 e 30 novembre 1979, si raggiunse un accordo per gli esercizi finanziari 1980-1981 sotto forma di misure supplementari a vantaggio della Gran Bretagna *(special measures for United Kingdom)* note con la sigla SMUK. Ma i britannici, guidati dall' abilità negoziale della Thatcher, chiedevano non accordi annuali ma l'istituzionalizzazione di un meccanismo di rimborso durevole da inserire all'interno della *Decisione risorse proprie,* la cui adozione richiede l'unanimità del Consiglio e pertanto una volta approvata qualunque cambiamento futuro avrebbe necessitato dell'unanimità e quindi dell'approvazione degli inglesi. E' così che il meccanismo di correzione britannico continua ad essere presente almeno fino al 2006 nel bilancio europeo.

7 Con l'Atto Unico Europeo (AUE) del febbraio 1986, i trattati vengono ampliati e aggiornati. Nel settore del bilancio l'AUE introduce come clausola finanziaria l'art. 29 che modifica la decisione sulle risorse proprie del 1985 e affronta la questione del trasferimento di competenze (autonomia), la cooperazione legislativa (base legale) e i poteri della Commissione (esecuzione del bilancio). E' così sulla scia di queste indicazioni che il 24 giugno 1988

viene approvata la nuova decisione sulle risorse proprie (terza in ordine cronologico), che modifica in maniera sostanziale il regime di finanziamento e conferma la dipendenza dell'Unione dagli Stati che la compongono. Cfr. Commissione Europea (1987a) e (1987b).

[8] Gli accordi di Bruxelles del febbraio 1988 in materia di bilancio instaurano una disciplina affatto diversa rispetto all'84. Basta far riferimento alla Decisione 88/377/CEE relativa all'Accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio; oppure al Regolamento n. 2052/88 CEE sulla riforma dei fondi strutturali; o ancora, al Regolamento del Consiglio 2049/88 che modifica il regolamento finanziario del 21 dicembre 1077. I *package deals* attuati a Bruxelles sono pubblicati nella G.U. L 185 del 15 luglio 1985.

[9] Cfr. Commissione Europea (1992a), (1992b), (1992c), (1992d); nonché (1993a).

[10] Sulle vicende finanziarie europee del periodo, ulteriori riflessioni si possono rinvenire in F. Bassanini (1993), S. Cafaro (1996), Curti Gialdino (1993), M. Arcelli (1992). Più specificatamente sulle implicazioni di Maastricht sulle finanze pubbliche nazionali, V.si G. Scotti (1995).

[11] Cfr. Commissione europea, *Agenda 2000. Pour une Union plus forte et plus large,* Bruxelles, 1998. In questa prospettiva Agenda 2000 definisce le condizioni necessarie per creare le condizioni tese a favorire una crescita sostenibile e una ripresa dell'occupazione.

[12] Cfr. Commissione europea, *Agenda 2000. Il finanziamento dell'Unione europea. Relazione* della Commissione sul funzionamento del sistema delle risorse proprie, in Boll. Un. Eur., supplemento 2/1998; e anche, ID, *Proposte di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea,* Bruxelles, 1999.

[13] Cfr. Accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio, in G.U. C172, 18.06.1999.

[14] Una certa flessibilità nella gestione delle finanze dell'Unione sarà garantita anche dalle tre riserve previste dalla rubrica 6 delle prospettive finanziarie (riserva monetaria per le spese agricole, riserva per la garanzia di prestiti a paesi terzi e riserva per gli aiuti d'urgenza). E', infine, previsto uno *strumento di flessibilità* generale dotato di un massimale annuale di 200 milioni di euro. In stretto rapporto con il quadro finanziario la Commissione ha presentato due proposte che sono ancora oggetto di discussione: da un lato, la proposta riguardante la disciplina di bilancio [COM (1999) 364] e, dall'altro, una proposta di decisione relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione [COM (1999) 333 in G.U. C274E del 28.09.1999.

[15] Per ulteriori chiari menti sul sistema ABB ci si può collegare al sito internet www.europa.eu. COMM, Budget, *One budet by activity.*

CAPITOLO IV

Finanza europea e Finanza nazionale

9. Il percorso fin qui compiuto ci ha condotto ad esaminare le regole istituzionali, organizzative e procedurali entro cui deve svolgersi la funzione finanziaria pubblica a livello nazionale e a livello europeo. Si è trattato di una messa a confronto di due sistemi, evidenziandone i tratti distintivi e i tratti comuni con l'obiettivo di ricostruire la fenomenologia e le eventuali antinomie dei due modelli considerati.

A livello nazionale, il processo di riforma del bilancio è passato attraverso varie fasi per conseguire almeno tre obiettivi: maggiore trasparenza della decisione politica, accentuazione delle responsabilità gestionali, nuove tecniche di controllo della spesa e misurazione dei risultati delle politiche pubbliche. E' stato, così, ridisegnata la disciplina della finanza pubblica in termini di indirizzo e controllo, ma, soprattutto, per l'esigenza di adeguare gli strumenti e le istituzioni di decisione finanziaria alla nuova fase politica e economica apertasi con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht che, costituzionalizzando la materia della politica e della disciplina delle finanze pubbliche, ha posto notevoli condizionamenti e vincoli ai *budgeting system* nazionali. Risulta, allora, indispensabile un 'indagine sul sistema di governo della finanza pubblica prefigurato a livello europeo per verificare l'ampiezza e la profondità dei condizionamenti derivanti al contesto nazionale.

In passato, molti tentativi erano stati messi in opera per realizzare forme di coordinamento della finanza pubblica e dei bilanci degli Stati europei, ma, questi tentativi, ancorché interessanti e validi non avevano conseguito alcun successo determinando regressi e ritardi nell'agenda dell'integrazione. Si pensi, ad es., alla mancata realizzazione della CED (Comunità europea di difesa) o della CPE (Comunità politica europea) agli inizi degli anni cinquanta, esperimenti che miravano ad una completa cooperazione nell'ambito della politica della sicurezza e a una piena integrazione politica, il cui fallimento comportò un ridimensionamento degli obiettivi rapportandolo a condizioni non eccessivamente onerose per i paesi aderenti. Così, i principali obiettivi della CEE, ai sensi del Trattato di Roma, furono l'istituzione di un mercato comune e il progressivo avvicinamento delle politiche economi-

che degli Stati membri. Da allora sono stati compiuti notevoli progressi verso la realizzazione di entrambi e un primo progetto può essere considerato il piano Werner approvato dal Consiglio nel giugno del 1970. Il piano prevedeva la progressiva attuazione di un'unione economica e monetaria entro il 1980 nonché un collegato trasferimento delle decisioni inerenti la politica congiunturale dal livello nazionale a quello comunitario in modo da giungere a una gestione armonizzata dei bilanci nazionali (R. Jochiniseu, 1997). Tuttavia, un progetto di così vasta portata poggiava su basi fragili: mancavano sia i presupposti economici che la volontà politica di rinunciare nella misura adeguata ai diritti di sovranità nazionale. La crisi del dollaro e il crollo del sistema di Bretton-Woods (sistema di cambi fissi con il dollaro come valuta guida) fornirono facili argomenti per accantonare momentaneamente i progetti unionistici. Solo nella seconda metà degli anni ottanta il tema dell' unione economica e monetaria riapparve nell'agenda europea: l'Atto Unico europeo (entrato in vigore nel mese di luglio del 1987), rappresenta una significativa riforma in tal senso. Con l'istituzione del Mercato unico europeo e l'avvio della gestione Delors, all'insegna del motto "un mercato, una moneta", fu logico dare avvio a una nuova fase di integrazione accelerata. All'art. 1, comma primo, l'AUE stabilisce che la Comunità e la cooperazione politica perseguono l'obiettivo di contribuire insieme al progresso concreto dell'Unione europea, recependo una nozione giuridica di essa quale processo di trasformazione dell'insieme di relazioni tra gli Stati membri della Comunità e, precisamente, l'integrazione comunitaria continua e progressiva, la cooperazione e l'organizzazione europea in generale; mentre, l'art. 13 stabilisce che la Comunità adotta le misure destinate all'instaurazione del mercato interno che comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (da completare nel 1992) (Arnatucci, 1999). Sulla base del rapporto Delors del 1989, che prevedeva un processo in tre fasi iniziarono le trattative per realizzare l'unione economica e monetaria nonché l'unione politica in un clima di entusiasmo. I due statisti dell' epoca Kohl e Mitterand, diedero un forte supporto politico all'idea dell'Europa come entità sopranazionale cui era ragionevole delegare parti di sovranità in quanto alcune funzioni politico-economiche sarebbero state svolte meglio a livello europeo invece che nazionale. E', senza dubbio, dall' Atto Unico che gli Stati membri mostrano un

idem sentire per la coesione economico- sociale con l'affermazione di progetti molto ambiziosi e lungimiranti che vengono coagulati dal Trattato di Maastricht. Il Trattato prospetta mutamenti incisivi per la politica monetaria-valutaria, finanziaria ed economica dell'Europa e, in particolare, pone le basi per il loro coordinamento ovvero la loro integrazione sopranazionale. Nel valutare, infatti, la progettualità messa a punto bisogna sempre tener presente che in essa si uniscono due componenti fondamentali: da un lato, il trasferimento della funzione monetaria dal livello nazionale a quello comunitario (la rinuncia alla sovranità monetaria nazionale è atto politico fondamentale) e la trasformazione dell'azione monetaria da attività discrezionale ad attività vincolata nel fine, identificato con la stabilità dei prezzi; dall' altro, una forma particolarmente stringente e ufficiale del legame tra unione monetaria e unione economica con la predisposizione dei *criteri di convergenza*, la cui inosservanza non consente l'avvio della terza fase dell'UEM.(1) Infatti, la via scelta per giungere all' euro è stata quella gradualistica per consentire, date le divergenze economiche esistenti tra gli Stati membri, la misurazione delle situazioni espressive della progressiva riduzione di tale divergenza. La scelta gradualistica è alla base della definizione delle tre fasi attraverso le quali deve svolgersi il processo di convergenza e il compimento dell' UEM (art. 102A - 109M).

Essenzialmente, la prima fase, (iniziata a luglio del 1990 e quindi già in atto alla data della firma del Trattato di Maastricht) essendo compatibile con i precedenti trattati, prevede uno sforzo di convergenza economica degli Stati membri, sottoposto a procedure formalizzate di sorveglianza da parte delle competenti istituzioni comunitarie, l'abolizione di tutti i controlli sui movimenti di capitali, il completamento del programma del mercato interno, il rafforzamento della politica di concorrenza, l'avvio di un processo teso ad assicurare l'indipendenza delle banche centrali dal potere politico e la ratifica da parte di tutti i paesi membri del Trattato di Maastricht.

Per garantire che gli obiettivi indicati siano perseguiti è stato previsto un meccanismo di sorveglianza multilaterale dei principali aggregati economici, disciplinato dalla decisione del Consiglio n. 90/141/CEE del 12 marzo 1990 relativa alla realizzazione di una convergenza progressiva delle politiche e dei risultati economici durante la prima fase dell'UEM. Nel quadro di questo indirizzo, nel 1991 e nel 1992, i piani di convergenza presentati da alcuni

Stati membri (Italia, Portogallo, Irlanda, Grecia) vengono approvati dal Consiglio Ecofin.

Nel caso in cui le politiche economiche di uno Stato membro non siano coerenti con gli *Indirizzi di massima* o rischino di compromettere il corretto funzionamento dell'UEM, il Consiglio, che decide a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, rivolge allo Stato membro le necessarie raccomandazioni.

Dall'entrata in vigore del Trattato, gli Stati membri devono considerare le loro politiche economiche come "una questione di interesse comune" e coordinarsi nell'ambito del Consiglio.

Spetta a quest'ultimo adottare, a maggioranza qualificata, gli *Indirizzi di massima* per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità. L'atto mediante il quale il Consiglio vi provvede è una raccomandazione, la cui efficacia pur non essendo giuridicamente vincolante, è legata all'autorità morale ed al peso politico dell'istituzione-chiave della Comunità (2). Per una corretta politica economica elemento fondamentale è una sana politica delle finanze pubbliche. Nella prima fase gli Stati membri devono adottare le misure interne che permetteranno, nella seconda fase, di rispettare le regole che il TUE espressamente sancisce: divieto di finanziamento monetario e principio del *no bail-out*, ossia il principio in base al quale né gli Stati membri né la Comunità rispondono o si fanno carico degli impegni assunti da altri Stati membri (art. 104B). Per quanto riguarda la politica monetaria, nel corso della prima fase ogni Stato membro prende le misure necessarie per conseguire, a partire dalla fase successiva, l'eliminazione delle restrizioni ai movimenti di capitali ed ai pagamenti.

L'art. 109 G dispone che a partire dalla entrata in vigore del TUE, la composizione valutaria del paniere dell'ECU non sarà modificata. Il congelamento del paniere è garanzia di stabilità della moneta europea: se una moneta dovesse svalutare, ciò non comporterà una svalutazione corrispondente dell'ECU, dato che l'ammontare di questa moneta resterà immutato, risultando diminuita esclusivamente la percentuale della divisa del paniere.

La seconda fase dell'UEM ha avuto inizio il 1° gennaio 1994 e si è caratterizzata da un sempre più ristretto coordinamento delle politiche economiche e monetarie degli Stati membri.

Il TUE stabilisce quattro regole cui la Comunità, da un lato, e gli Stati membri, dall'altro, devono attenersi. In particolare: a) è vietata la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma

di facilitazione creditizia, da parte della BCE o da parte delle banche centrali nazionali, alle istituzioni o organi comunitari, agli Stati nonché agli enti territoriali ed agli enti pubblici medesimi (art. 104); b) sono vietate le misure non basate su considerazioni prudenziali che offrono ai detti soggetti un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie (art. 104 A); c) né la Comunità né gli Stati membri rispondono o si fanno carico degli impegni assunti da altri Stati membri; d) gli Stati membri si devono sforzare di evitare, nella seconda fase dell'UEM, i disavanzi pubblici, che sono vietati a partire dalla terza fase (art. 104 C in collegamento con l'art. 109 E, par. 3 e 4).

Le regole in materia di bilancio, limitando la possibilità di finanziamento dei disavanzi pubblici e negando l'accesso al credito bancario, hanno per conseguenza una riduzione della spesa pubblica e, quindi, una flessione dei tassi di interesse.

L'art. 104 C, par. da 2 a 11, prevede un sistema di sorveglianza dei disavanzi pubblici eccessivi, per i quali a partire dalla terza fase dell'UEM è possibile infliggere sanzioni agli Stati membri deviati.

La sorveglianza è affidata alla Commissione, che è chiamata a verificare la situazione di bilancio e l'entità del debito pubblico rispetto a due criteri cui si applicano i valori di riferimento stabiliti in un protocollo allegato al TUE.

I due criteri, previsti dall'art. 1 del "Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi", consistono: a) nel rapporto tra il disavanzo pubblico (cioè l'indebitamento netto) previsto o effettivo ed il prodotto interno lordo (PIL) ai prezzi di mercato, il quale non deve essere superiore al 3%; b) nel rapporto tra debito pubblico (inteso come debito lordo al valore nominale in essere alla fine dell'esercizio e consolidato tra e nei settori della pubblica amministrazione) ed il PIL, sempre ai prezzi di mercato, il quale non deve superare il 60%.

E' comunque prevista una certa flessibilità. I ministri delle finanze dei dodici, infatti, riuniti a Lussemburgo il 7 ottobre 1991 corressero la proposta del Comitato monetario, in cui si sancivano criteri di tipo esclusivamente quantitativo, e decisero che questi criteri sarebbero stati valutati in modo flessibile, tenendo conto dell'evoluzione generale dell'economia. Pertanto, il Protocollo precisa che la Commissione dovrà valutare, per quanto attiene al rapporto tra disavanzo pubblico e PIL, se, nel periodo considerato, esso non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento, oppu-

re, in alternativa, se il superamento di detto valore non sia contingente ed il rapporto non sia eccessivamente alterato.

Per quanto riguarda, invece, il rapporto tra debito pubblico e PIL, la Commissione deve esaminare se esso non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato.

Dunque, l'accento è posto sull'evoluzione della situazione economica e non sul rispetto meccanico di parametri predeterminati. Questo è il risultato di una lunga e vincente battaglia condotta dalla legislazione italiana durante tutto il corso della conferenza sull'UEM che, alla fine, ha avuto la meglio nei confronti dell'idea di un meccanismo automatico puramente legato ad indicatori economici (M. Sarcinelli, 1990).

Spetta in ogni caso al Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata dei propri membri, esclusi i voti dello Stato deviante, di decidere, a seguito di una valutazione globale, se esista un disavanzo eccessivo (art. 104 C, par. 6). In ogni caso di disavanzo eccessivo, il Consiglio indirizza allo Stato deviante una *Raccomandazione*, che resterà riservata a meno che lo Stato non vi si conformi nel termine stabilito.

La Raccomandazione, una volta resa pubblica, comporterà conseguenze di carattere politico ed economico. Sul piano politico si concreterà un giudizio negativo sulla capacità di gestione economica dello Stato deviante e, pertanto, inciderà pesantemente sulla sua credibilità; inoltre, sotto il profilo economico, non c'è da dubitare sul fatto che il mercato, soprattutto, quello dei capitali, reagirà negativamente per quanto riguarda l'accesso al credito da parte dello Stato deviante, segnatamente avuto riguardo alle condizioni dei prestiti.

Gli Stati, secondo l'art. 4 del regolamento n. 3506/93, devono informare la Commissione almeno due volte l'anno, circa lo stato dei disavanzi previsti ed effettivi e il debito effettivo; il Protocollo introduce anche obblighi di adeguamento; infatti, richiede agli Stati membri di assicurare "che le procedure nazionali in materia di bilancio consentano loro di rispettare gli obblighi derivanti dal Trattato".

Per quanto riguarda la politica monetaria, la seconda fase è concepita come ulteriore periodo di transizione, propedeutico alla creazione della moneta unica. In materia di capitali e pagamenti è vietata qualsiasi restrizione al loro movimento fra Stati membri, nonché fra Stati membri e Stati terzi.

Per il passaggio alla terza fase dell'Unione, le economie degli Stati membri sono stati sottoposti a determinati criteri: il grado di convergenza è stato valutato, infatti a stregua di quattro criteri, i cui valori di riferimento sono precisati in un protocollo allegato al TUE (Protocollo sui criteri di convergenza di cui all'art. 109 J del Trattato che istituisce la Comunità europea). Però occorre notare che in base all'art. 6 del detto protocollo, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, della BCE e del Comitato economico e finanziario, nella terza fase dell'UEM adotta le decisioni atte a precisare i dettagli dei criteri di convergenza di cui all'art. 109 J, che, pertanto, sono destinate a integrare quelle di cui al detto protocollo.

I parametri che servono a misurare "l'alto grado di sostenibile convergenza" (art. 109J) sono, rispettivamente: a) il raggiungimento di un alto grado di stabilità dei prezzi; questo risulterà da un tasso medio di inflazione non superiore all' 1,5 punti percentuali rispetto a quello dei tre Stati membri, al massimo, che hanno conseguito i migliori risultati in tema di stabilità dei prezzi; b) la sostenibilità della situazione di bilancio pubblico; lo Stato membro, al momento dell'esame, non deve essere oggetto di una decisione del Consiglio concernente l'esistenza di un disavanzo eccessivo, ossia un rapporto fra disavanzo pubblico e PIL superiore al 3% ed un rapporto tra debito pubblico e PIL superiore al 60%; c) il rispetto dei margini normali di fluttuazione dello SME, 2,25%, per almeno due anni senza svalutazione, di propria iniziativa, del tasso ufficiale di cambio nei confronti delle altre monete; d) l'andamento dei tassi di interesse nominale a lungo termine (misurati sulla base delle obbligazioni a lungo termine emesse dallo Stato o sulla base di titoli analoghi) che, tenendo conto delle differenze nelle definizioni nazionali, non devono aver ecceduto di oltre 2 punti percentuali quello dei tre Stati membri più virtuosi.

A partire dalla terza fase, in materia di politica di finanze pubbliche sono possibili sanzioni nei confronti degli Stati devianti. Si è sancito che qualora lo Stato membro non si conformi alla raccomandazione del Consiglio, questo può intimargli di prendere le misure volte alla riduzione del disavanzo e rafforzare la propria ingiunzione mediante misure sanzionatorie consistenti: a) nel pretendere che lo Stato pubblichi informazioni supplementari prima della emissione di obbligazioni o di altri titoli; b) nell'invitare la BEI a riconsiderare la sua politica di prestiti nei confronti dello

Stato; c) nell'obbligare quest'ultimo a costituire presso la Comunità un deposito infruttifero di importo adeguato fintanto che il disavanzo non sia stato corretto; d) nell'infliggere ammende di entità adeguata.

Inoltre, a stregua del Protocollo sulla coesione sociale è prevista una sanzione addizionale dei deficit eccessivi: invero gli interventi finanziari del Fondo di coesione, che sono riservati agli Stati con un PIL inferiore al 90% della media comunitaria sono comunque subordinati alla sussistenza di un "programma volto a soddisfare le condizioni di convergenza economica di cui all'art. 104 C" (S. Cafaro, 1996).

E' opportuno ricordare, infine, che le infrazioni rispetto alla mancata osservanza delle raccomandazioni o delle decisioni del Consiglio, non aventi portata sanzionatoria, sono sottratte alla procedura per l'accertamento delle inadempienze degli Stati membri di cui agli artt. 169 e 170 del Trattato CE.

Per quanto riguarda le raccomandazioni, dato che si tratta di atti non vincolanti, esse non concretano obblighi comunitari di cui si possa pretendere l'adempimento.

Per quanto riguarda le ammende inflitte allo Stato deviante, esse non saranno suscettibili di esecuzione forzata. Però nei confronti dello Stato che non proceda volontariamente al pagamento sarà possibile aprire una procedura per violazione degli obblighi comunitari ai sensi degli artt. 169 e 170 del Trattato, ovvero, defalcare l'importo dell'ammenda dai crediti vantati dallo Stato nei confronti della Comunità.

In caso di difficoltà o di grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro suscettibile di compromettere il funzionamento del mercato comune e la graduale attuazione della politica commerciale comune, è prevista la possibilità che sia accordato allo Stato in difficoltà il "concorso reciproco".

Questa misura, decisa dal Consiglio a maggioranza qualificata, può consistere: a) in un'azione concordata presso altre organizzazioni internazionali; b) in misure necessarie ad evitare deviazioni di traffico quando il paese in difficoltà mantenga o ristabilisca restrizioni quantitative nei confronti di paesi terzi; c) nella concessione di crediti limitati da parte di altri Stati membri con il loro consenso.

Questo disposto cessa di essere applicabile a partire dall'inizio della terza fase dell'UEM nei confronti degli Stati che vi partecipano, mentre continuerà a valere per gli Stati membri con deroga.

Agli Stati che partecipano alla terza fase dell'UEM è applicabile il nuovo art. 103 A, par. 2. Ai sensi di questo articolo qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà, conseguenti a situazioni eccezionali ed incontrollabili, il Consiglio all'unanimità può concedergli un' assistenza comunitaria. Il trattato oltre alle misure volte agli "errori" di finanza pubblica che si concretano nei rapporti fabbisogno-PIL (3%) e debito-PIL (60%), prevede l'apparato di ottimizzazione (valutazioni della Commissione, guidelines da parte del Consiglio europeo, pressioni sul paese deviante) che non porta ad una politica economica unificata, ma, quantomeno, costituisce uno strumento di coordinamento. Questo apparato si ricava dal combinato disposto degli artt. 3 A (principio generale in tema di *stretto coordinamento* delle politiche economiche); 102 A e 103 (le politiche econo- miche dei paesi membri sono *questioni* di *interesse comune* e, quindi, da coordinare attraverso azioni del Consiglio); 104 C, che dispone il divieto di disavanzi eccessivi.

Il modello europeo di UEM comporta due dinamiche: l'una propria all'unione economica e l'altra all'unione monetaria.

L'unione economica prevede un governo dell'economia che lascia un posto ragguardevole alla responsabilità degli Stati membri, poiché all'autorità monetaria spettano compiti di coordinamento e di sorveglianza multilaterale. E', dunque, una Governance fortemente decentralizzata e in tal modo fa largo spazio al principio di sussidiarietà (L. Vandelli, 1993).

Apparentemente, sotto il profilo formale, il TUE non implica per il paese membro la perdita della sovranità economica; tuttavia, ottemperare al principio di "apertura" delle economie alla concorrenza internazionale fa perdere di fatto il controllo delle principali variabili economiche del paese (crescita del reddito, dell'occupazione e dei prezzi) dal momento che il modello europeo di unione monetaria porta all'unità della moneta e della condotta di una politica monetaria e di cambio in cui i cambi sono irreversibilmente fissi e la creazione monetaria è concordata.

Il modello centralizzato e organizzato, per quanto riguarda la politica monetaria, attorno ad un Sistema europeo di banche centrali (S.E.B.C.) è imperniato sulla Banca centrale europea (B.C.E.). E' congegnato in modo che lo Stato membro nell'ultima fase dell'UEM perda la "sovranità monetaria" che rimane esercitata dagli organi e dalle istituzioni comunitarie. La B.C.E, che ha sostituito l'IME nel maggio 1998, ha contribuito alla preparazione

della fase successiva, in particolare per quanto riguarda la promozione *dell'euro* quale moneta dell'Unione.

Da gennaio 1999 (al 31 dicembre 2001) è iniziata, poi, una fase transitoria caratterizzata dalla libera circolazione di beni, servizi, persone, capitali, da un sistema di cambi fissi e irrevocabili, da una politica monetaria unica e da una disciplina comune delle politiche di bilancio. In questo periodo l'euro può essere utilizzato soltanto per le transazioni monetarie che non avvengono in contanti. Da gennaio 2002 al 30 giugno 2002 è stato previsto l'avvio della terza fase, nella quale l'euro avrà sostituito definitivamente la moneta nazionale, i tassi di cambio tra le valute restano irrevocabilmente fissati e le sovranità monetarie delle varie banche centrali verranno trasferite alla Banca Centrale Europea. Gli Stati dell'Unione sono da questa fase obbligati a rispettare regole precise per quanto riguarda la conduzione delle politiche economiche e di bilancio, al fine di assicurare la stabilità della Moneta unica e l'omogeneità complessiva del sistema (M. Sarcinelli, 1990).

I principi e le regole esaminate sono parte integrante delle azioni fondamentali della Comunità (artt. 2 ss. Tr. Ce) e la loro osservanza è condizione necessaria affinché si realizzino i requisiti indispensabili per la realizzazione della terza fase dell'UEM. Questo vale non solo per l'art. 104 C e le altre norme che si desumono dal TUE ma anche per le norme inserite nei protocolli ad esso allegati che, infatti, hanno lo stesso valore giuridico dei Trattati cui accedono. Ciò lo si può dedurre dall'art. 239 Tr. Ce, in virtù del quale "i protocolli che, di comune accordo tra gli Stati membri, saranno allegati al presente Trattato, ne costituiscono parte integrante". Inoltre, nell'Atto finale della conferenza intergovernativa che ha redatto il Trattato di Maastricht è precisato che i protocolli sui disavanzi eccessivi e quello sul Sebc sono allegati sia al TUE sia ai Trattati che istituiscono le Comunità europee. Ne deriva che non solo le disposizioni del TUE ma anche quelle contenute nei protocolli resistono alle modifiche provenienti dalle fonti istituite dai Trattati. Ciò garantisce allo stesso tempo gli Stati membri e le istituzioni comunitarie (M. Chiti, 1994).

Per quanto riguarda l'efficacia delle regole della Costituzione europea, si è spesso criticato il fatto che tali norme appaiono inidonee a porre una determinata condotta in campo fiscale ed a costringere uno Stato renitente a perseguire gli scopi indicati dal Trattato. In fondo, l'intera costruzione europea è basata sul presupposto che gli Stati rispettino le norme che si sono date. Sia la

procedura di infrazione (art. 169 - 170) che la procedura di sorveglianza multilaterale condizionano l'azione degli Stati ma non consentono alle istituzioni europee di sostituirsi loro. Del resto, neppure le costituzioni fiscali o finanziarie degli Stati garantiscono in modo certo che la condotta delle istituzioni pubbliche segua determinati percorsi. Basti pensare, per quanto riguarda la Costituzione italiana, alle frequenti violazioni commesse rispetto al precetto della copertura finanziaria sancito dall'ultimo comma dell'art. 81. Si può concludere che le prescrizioni che concorrono a formare il vincolo europeo sulla finanza pubblica hanno sicuramente rilievo costituzionale in quanto, sul piano formale, sono sancite dal TUE e dai protocolli ad esso allegati, costituendo un insieme di principi e regole che fa parte del nucleo fondamentale della Costituzione europea.

Per comprendere quale sia il contenuto del vincolo europeo che incombe sulle finanze nazionali è bene precisarne i tratti distintivi: esso non aggrava i procedimenti nazionali di formazione delle decisioni finanziarie né richiede il pareggio del bilancio. All'opposto, contiene elementi di flessibilità. Il divieto dei disavanzi eccessivi riveste una duplice valenza, sostanziale e procedurale. Sul piano sostanziale, si concreta in un obbligo di risultato imponendo agli Stati di determinare e mantenere equilibri finanziari che tengano conto dell'esigenza di ridurre i disavanzi eccessivi, per evitare distorsioni nell'allocazione dei fattori produttivi e nella stabilità del livello dei prezzi. Sul piano procedurale, la Costituzione europea richiede che il disavanzo sia finanziato in forme palesi escludendo i metodi, sicuramente poco trasparenti, cui i governi sono ricorsi spesso in passato: dall'acquisto dei titoli da parte della Banca centrale a condizioni diverse da quelle offerte dal mercato alle anticipazioni ad essa chieste dal Tesoro. Dunque, favorisce la pubblicità dei processi decisionali, senza aggravarne lo svolgimento. Addossa sui governi la responsabilità di ricondurre il debito e il disavanzo a dimensioni compatibili con gli obiettivi di stabilità ed equità. La *ratio* del divieto dei disavanzi eccessivi è che i disavanzi vanno riassorbiti perché se il *deficit* si amplia eccessivamente nemmeno una politica monetaria attenta a prevenire alterazioni nel livello dei prezzi, riuscirebbe ad evitare un incremento di liquidità dell'economia, con conseguenti effetti inflazionistici. Vi influisce il fatto che l'avvio dell'UEM ha ampliato l'area entro la quale i governi possono reperire il finanziamento per il proprio disavanzo. Ciò può favorire processi virtuosi, in quanto governi

capaci e responsabili possono attingere ad un mercato più ampio di quello nazionale e reperirvi le risorse necessarie per imprimere un indirizzo all'andamento dell'economia potenziando l'impiego dei fattori produttivi, in particolare del lavoro. Allo stesso tempo può anche favorire politiche basate su disavanzi costanti o crescenti, suscettibili di ridurre effetti di "spiazzamento" del risparmio privato. Certamente politiche di questo tipo hanno costi ingenti, facilmente misurabili sulla base dell'andamento del saggio di interesse che i governi corrispondono ai sottoscrittori del debito.

Il divieto dei disavanzi eccessivi si prefigge, dunque, lo scopo di ristabilire un equilibrio nella composizione della spesa pubblica e di indurre i governi ad una condizione rigorosa della politica di bilancio. Inoltre, il divieto di *bail out provision* ha lo scopo di evitare la formazione di aspettative circa interventi di sostegno. Il divieto di accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie serve a garantire l'autonomia delle banche centrali, e, allo stesso tempo, l'assunzione di responsabilità da parte del Tesoro. L'obbligo di adeguamento delle procedure di bilancio, d'altro canto, mira ad assicurare che esse consentano l'adozione di misure coerenti con gli scopi comuni. Dunque, lo scopo della disciplina europea è di garantire la convergenza delle politiche di bilancio nell'ambito dell'unione senza peraltro realizzare un accentramento del complesso di scelte (equitative, allocative e di stabilizzazione) effettuate nei singoli Stati (L. Di Renzo, 2001).

Nell'esaminare la disciplina europea della finanza pubblica è opportuno tener conto sia della distinzione fra funzione di allocazione (attribuzione dei pubblici poteri attinenti ai trasferimenti di risorse fra i diversi beni pubblici o fra gli usi cui essi possono essere destinati), funzione di stabilizzazione (mantenimento delle grandezze macroeconomiche, fra cui il livello dei prezzi e il livello di piena occupazione) e funzione di redistribuzione (distribuzione del reddito e della ricchezza), sia del principio di sussidiarietà su cui è incentrata la divisione di responsabilità fra l'Unione europea e gli Stati. Questo principio, che poteva considerarsi già implicito nella Costituzione europea intesa in senso materiale è stato elevato a principio generale dagli artt. B Tue e 3 B Tr. Queste disposizioni introducono la distinzione fra le attribuzioni rimesse alla cura esclusiva dell'Unione e le attribuzioni a competenza concorrente e stabiliscono che la regolazione delle seconde avvenga in base al principio di sussidiari età. Di conseguenza, il potere centrale (europeo) ha l'obbligo di astenersi dall'intervenire qualora l'au-

torità periferica (statale o regionale) sia in grado di curare efficacemente gli interessi della collettività di cui è ente esponenziale.

In attuazione del principio di sussidiarietà, l'Unione ha accentrato buona parte delle funzioni ordinate alla stabilizzazione e all'allocazione, mentre la responsabilità primaria per le funzioni redistributive è riservata agli Stati. Ciò non significa che l'Unione si disinteressi delle istanze redistributive. All'opposto, la Costituzione europea impone che l'azione pubblica risponda a bisogni collettivi che non trovano adeguato soddisfacimento nella dinamica del mercato. Si tratta degli obiettivi sanciti dall'art. 2 Tr. Ce, fra i quali compaiono il progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile e il rafforzamento della coesione economica e sociale, enunciati anche dall'art. B, comma 1, del TUE. La Costituzione europea esige che l'intervento pubblico sia realizzato con forme di finanziamento e di erogazione che non rischino di determinare distorsioni nel mercato, alterando l'allocazione delle risorse che questo può realizzare o la stabilità del sistema economico. Dunque, l'esercizio delle potestà relative alla finanza pubblica deve astenersi dal pregiudicare il preminente interesse comune alla solidità delle finanze pubbliche di ciascun Paese e deve rispettare le regole che presiedono al funzionamento dell'economia di mercato, comportando l'espansione delle libertà di concorrenza e di circolazione anche all'interno del settore pubblico. Ma le limitazioni imposte all'azione delle istituzioni pubbliche non hanno come obiettivo una sostituzione dell'Unione agli Stati né la negazione degli interventi discrezionali che questi ritengano di dover effettuare per esigenze equitative. Piuttosto esse riposano sulla convinzione che neppure ai pubblici poteri sia consentito di alterare le condizioni essenziali del funzionamento dell'economia di mercato che sono, per altro verso, chiamati ad assicurare (T. Padoa Schioppa, 1992).

Dunque, l'assetto della finanza pubblica, sul piano giuridico, non spetta più esclusivamente allo Stato, cui si aggiunge un nuovo pubblico potere a finalità generali, dotato di potestà sovraordinate. Ma non è l'UE la causa della riduzione dell'autorità statale. Gli Stati hanno liberamente sottoscritto impegni reciproci perché questo è il solo modo di cui dispongano per recuperare la sovranità all'unico livello al quale essa è ormai esercitatile, quello europeo.

Al di la dei vincoli di Maastricht sulla disciplina di bilancio degli Stati nazionali, ulteriori condizionamenti per conseguirla e man-

tenerla oltre la fase iniziale di avvio della moneta unica sono stati disposti dal *Patto di stabilità* che specifica in che modo i principi generali e le procedure del TUE debbano essere implementati.

Una prima proposta di *Patto di stabilità* fu introdotta dal ministro delle finanze Waigel nel discorso al *Bundestag* del 7 novembre 1995.

In quella sede venne proposto un nuovo patto di stabilità per l'Europa nel quale si sarebbe dovuto sancire il principio, da applicare nei primi anni di funzionamento del nuovo sistema monetario, secondo il quale anche in periodi di congiuntura sfavorevole il disavanzo non avrebbe dovuto superare il 3% del PIL, mentre in condizioni normali il limite del disavanzo non avrebbe dovuto essere superiore all' 1 % del PIL.

Questa proposta tedesca è stata oggetto di una prima valutazione della Commissione con la nota *Towards a Stability Pact* del 10 gennaio 1996. Una seconda presa di posizione è contenuta nella nota *A Stability Pact to Ensure Budgetary Discipline in EMU* del 18 marzo 1996.

La Commissione rilevava che la politica monetaria nell'UEM dovrebbe essere gestita in comune a livello europeo per perseguire l'obiettivo di salvaguardare la stabilità dei prezzi. In conseguenza "la politica di bilancio, che resta sotto la responsabilità delle autorità nazionali, dovrà giocare un ruolo più importante nella stabilizzazione macroeconomia durante il ciclo economico e nel caso di shock asimmetrici". Costituiscono shock asimmetrici i fattori che riducono lo sviluppo o il reddito in un solo paese dell'Unione mentre quelli simmetrici toccano la maggioranza o un consistente numero dei paesi. La Commissione osservava che un certo grado di flessibilità deve essere assicurato ai bilanci nazionali per fare funzionare gli stabilizzatori automatici durante il ciclo economico e per consentire misure discrezionali nel caso di shock che interessino singoli paesi europei.

Il limite della proposta tedesca consisteva nel fatto che essa non teneva nel debito conto sia dei vincoli gravanti sui bilanci dei singoli paesi, diversi a seconda del grado di convergenza reale dell'economia e delle prospettive demografiche, sia nel fatto che lo spazio di manovra necessario alla politica di bilancio per affrontare in modo efficace gli squilibri congiunturali varia fra i paesi membri ed è frequentemente più elevato, specie nei paesi di minore consistenza sul piano demografico. La Commissione era, in sostanza, dell'avviso che, una volta stabilito un vincolo di bilancio a livello

nazionale nel medio termine nella misura del 3% del PIL, non fosse più necessario fissare vincoli addizionali in materia di rapporto squilibrio di bilancio/PIL.

Un cambiamento nella posizione della Commissione ed un irrigidimento della Germania intervennero con la nota del 19 luglio 1996 *(Ensuring Budgetary Discipline in Stage Three of EMU)* con cui si giungeva ad una conclusione anticipatrice dei futuri assetti del *Patto di stabilità e di sviluppo.* La Commissione affermava che "mantenere nella fase tre dell'UEM una disciplina di bilancio rappresenta una condizione essenziale per sfruttare tutti i benefici della moneta unica. Il valore di riferimento, per il disavanzo, del 3% del PIL deve essere considerato come un limite superiore in circostanze normali. La strategia deve essere fondata su un approccio a due livelli alla disciplina budgetaria ed al coordinamento della politica di bilancio: a) obiettivi di bilancio di medio termine prossimi al pareggio o al surplus, il che consente di rimanere al di sotto del 3% in condizioni normali mentre permette un minimo di differenziazione fra i paesi membri; b) coordinamento delle politiche di bilancio a livello dell'Unione per assicurare che esse formino un disegno coerente per l'Unione nel suo insieme".

Si giunge rapidamente, attraverso questi passaggi, al *Patto di stabilità e crescita* che assume valore giuridico con le decisioni del Consiglio europeo di Dublino del 13-14 dicembre 1996 (A. Majocchi, 1997).

Il *Patto di stabilità e crescita,* nella sua formulazione definitiva, si compone di una risoluzione approvata dal Consiglio europeo di Amsterdam il 17 giugno 1997 che impegna ulteriormente gli Stati membri dell'Unione ad evitare disavanzi eccessivi e di due regolamenti approvati dal Consiglio stesso.

Il primo regolamento prevede che ogni Stato membro debba sottoporre al Consiglio e alla Commissione un "programma di stabilità e sviluppo" nel quadro del meccanismo di sorveglianza multilaterale definito nell'art. 103 del Trattato. Il programma deve contenere le seguenti informazioni:

a) l'obiettivo di medio termine di un saldo di bilancio pressoché in equilibrio o in surplus, il sentiero di aggiustamento verso questo obiettivo del rapporto disavanzo/PIL, l'andamento previsto del rapporto debito/PIL;

b) le previsioni sull'andamento delle variabili economiche rilevanti, quali il tasso reale di sviluppo, l'occupazione e l'inflazione;

c) una descrizione delle misure che devono essere adottate per

conseguire l' obiettivo e una valutazione del loro impatto quantitativo sul bilancio;

d) una valutazione dell'influenza, sul saldo di bilancio e sul debito, degli scostamenti nell'andamento delle variabili economiche rispetto alle previsioni.

Il Consiglio ha il potere di valutare se l'obiettivo di bilancio è compatibile con il margine di sicurezza necessario per evitare la formazione di disavanzi eccessivi, se le ipotesi sull'andamento delle variabili economiche appaiono realistiche e se le misure prese - o previste - sono adeguate per raggiungere l'obiettivo di medio periodo. Se la valutazione del programma porta alla conclusione che esso debba essere rafforzato, il Consiglio dovrà invitare lo stato membro ad apportare le modifiche necessarie.

Il secondo regolamento approvato dal Consiglio è relativo alla procedura per evitare, anche dopo l'entrata in funzione del sistema di moneta unica, la formazione di disavanzi eccessivi. Dopo le variazioni apportate dal Consiglio Ecofin di Nordwik, il regolamento prevede che l'eccedenza del disavanzo rispetto al valore di riferimento possa essere considerata eccezionale e temporanea se dipende da un evento del tutto imprevedibile, al di fuori del controllo dello Stato membro e tale da avere un impatto rilevante sulla posizione finanziaria del paese ovvero se il disavanzo eccessivo è la conseguenza di una severa crisi recessiva che ha colpito l'economia. D'altra parte, la Commissione potrà considerare tale una recessione soltanto se la riduzione annuale del PIL in termini reali sarà superiore al 2%. In questo caso il paese è esonerato da ogni penalità. Se, invece, la diminuzione del PIL è compresa fra lo 0,75% e il 2%, la decisione sull'applicazione di eventuali penalità è affidata alla discrezionalità dei ministri finanziari.

In effetti, se un paese supera il limite di disavanzo consentito dal Patto di stabilità, fissato al 3% in termini di PIL, il Consiglio può disporre una sanzione finanziaria ai sensi dell'art. 104 C. Si tratta in sostanza di un deposito infruttifero che il paese con un disavanzo eccessivo dovrà versare presso la Banca centrale europea, composto da una parte fissa pari allo 0'2% del PIL e da una parte variabile pari a un decimo di punto di PIL per ogni punto di eccedenza rispetto al valore di riferimento del 3%. Il limite superiore non dovrebbe comunque superare lo 0,5% del PIL. Dopo due anni, in assenza di politiche finanziarie correttive, il deposito è trasformato in una sanzione pecuniaria. Il gettito delle sanzioni pecuniarie non confluirà nel bilancio dell'Unione ma sarà messo a disposizio-

ne dei paesi virtuosi dell' area dell'Euro.(3)

Il Patto di stabilità rappresenta un fattore di grande rilievo per la contabilità pubblica dei Paesi appartenenti all'Unione europea. I periodi di recessione hanno richiesto e richiedono, da parte degli Stati, politiche macroeconomiche di espansione della spesa pubblica finanziata in deficit: ricerche economiche approfondite hanno dimostrato che, per consentire il rispetto del limite del 3% del PIL anche in situazioni di crisi recessiva, occorre partire da permanenti situazioni di bilancio pubblico in pareggio o, in ogni caso, con disavanzi intorno all'1/1,5% del PIL. Il Patto di stabilità, quindi, introduce in sostanza un vincolo quantitativo alle decisioni di bilancio annuali dei paesi membri più stringenti di quello posto dal Trattato di Maastricht nella sua prima formulazione. Va anche notato che questo sviluppo della linea originaria prevede un rafforzamento sul piano sanzionatorio. Se fino al 1998 la sanzione di comportamenti poco virtuosi sotto il profilo finanziario era rappresentata dal solo divieto di accesso al sistema monetario, dopo il 1998 le possibili deviazioni dai criteri di rigore finanziario saranno colpite con drenaggi finanziari anche consistenti a carico degli Stati devianti.

In un momento successivo, però, il Consiglio Ecofin (maggio 1998) ha approvato una raccomandazione sulla stabilità di bilancio con qualche modifica, anche di sostanza, rispetto alle prescrizioni del Patto di stabilità. In particolare, si ribadisce il principio di un più stretto coordinamento delle politiche economiche, ma il punto di maggiore interesse che emerge riguarda il consolidamento dello stock di debito per gli Stati con un più elevato rapporto debito/PIL, qualora le condizioni economiche migliorino più del previsto, per ridurlo rapidamente. Le indicazioni emerse per i paesi ammessi alla terza fase dell'UEM sono, quindi, meno vincolanti rispetto alla versione originaria del Patto e si limitano sostanzialmente a suggerire un rafforzamento degli sforzi di risanamento.(4)

Le tendenze in atto, comunque, sospingono verso un nuovo assetto del sistema di governo dell'economia e della finanza pubblica. Il quadro costituzionale europeo è ispirato ai principi della concorrenza e del mercato e, in questo contesto, i pubblici poteri degli Stati membri sono chiamati a esercitare più vasti compiti di regolazione, liberalizzazione, privatizzazione all'interno degli indirizzi generali di politica economica e finanziaria definiti dall'Unione europea, le cui *guide-lines* pur continuando a porre

come centrali gli obiettivi di risanamento e di stabilità, risultano ormai orientate verso la coesione, lo sviluppo, l'occupazione, riallacciandosi al libro bianco del 1993 su *crescita, competitività, occupazione* noto come *Piano Delors 2°*. Già in occasione del Consiglio europeo tenutosi a Cardiff nel giugno 1998, i capi di Stato e di Governo, sottolinearono l'importanza del contributo delle riforme strutturali nei mercati dei prodotti, del capitale e del lavoro alla lotta contro la disoccupazione e alla promozione della crescita in Europa, e riconobbero che, nonostante le numerose riforme intraprese in tutti gli Stati membri, permanevano notevoli differenze tra i diversi settori e Paesi per la loro attuazione: questa diversità, rispecchiando le diverse situazioni economiche degli Stati, testimoniava la necessità di intensificare la cooperazione in materia di politiche economico-finanziarie a livello europeo. A questo fine, lo stesso Consiglio europeo decise l'adozione annuale di "Indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri della Comunità", intesi come perno attorno a cui deve ruotare il processo di coordinamento delle politiche economiche e come quadro di riferimento per la definizione degli obiettivi e degli orientamenti generali delle politiche degli Stati membri dell'Unione. I grandi orientamenti strategici per la coesione economico/sociale sono stati individuati nel Consiglio di Lisbona del marzo 2000 e confermati dal Consiglio europeo di Santa Maria da Fiera del giugno 2000 con il *Piano d'Azione Europeo 2002* concentrato su quattro assi principali nel contesto della *new economy:* piena occupazione, innovazione tecnologica, incentivazione degli investimenti, modernizzazione dei sistemi di protezione sociale. E' chiaro, dunque, che l'Unione europea si sta movendo verso obiettivi sempre più ampi che ne estendono l'azione, senza tuttavia che le strutture istituzionali subiscano una modifica corrispondente. Del resto, l'*euro* riporta al centro del dibattito europeo la questione sopranazionale e conferma la necessità di sviluppare le funzioni di governo dell'economia e della finanza a meno che non si voglia accettare (cosa assolutamente impensabile) una completa neutralizzazione della politica monetaria ed economica europea. Al momento, tuttavia, a una BCE forte, che gestisce in maniera autonoma la moneta unica, non corrisponde una *governance* economica; d'altra parte, l'intreccio tra situazione economica e finanza pubblica predisposto con i criteri di Maastricht richiede l'adozione di una politica di bilancio coordinata che, invece, in base al principio di sussidiarietà, rimane strettamente nazionale (fatta

eccezione per la questione già ricordata, dei deficit eccessivi) e risulta assai costosa in termini della capacità di gestire una politica anticiclica. In questa prospettiva, un ruolo determinante dovrebbe essere assunto dal bilancio europeo in funzione di adeguamento e sostegno di una politica economica europea attiva; ma, come si è dimostrato in precedenza, l'UEM è forse l'unico caso di unione monetaria senza un corrispondente bilancio federale.(5)

10. La realizzazione dell'Unione europea presuppone, quale condizione fondamentale per la sua concreta attuazione, il progressivo superamento delle divergenze degli ordinamenti nazionali e la contemporanea convergenza degli Stati membri verso il diritto comunitario. Sotto tale profilo, l'effettività dell'ordinamento della finanza pubblica comunitaria ha comportato, come si è esaminato in precedenza, un profondo mutamento e adattamento del diritto finanziario italiano attraverso tecniche di uniformazione per obblighi di armonizzazione sostanziale e procedurale di istituti ovvero tecniche di incidenza indiretta, quali l'equipollenza e il riconoscimento reciproco delle discipline e ancora tecniche di unificazione per sostituzione della disciplina comunitaria a quella nazionale. La normativa comunitaria disciplinando il mercato unico, condizionato a sua volta dalla realizzazione delle libertà economiche, va a incidere soprattutto sulla materia economico/finanziaria *(un mercato, una moneta)* e in conseguenza ciascun sistema nazionale viene a trovarsi necessariamente inserito in quello comunitario, dal momento che da questo discendono non aspirazioni ma precisi riferimenti giuridici e concrete situazioni giuridiche soggettive. La supremazia riconosciuta al diritto comunitario sugli ordinamenti nazionali è ormai un dato non controverso e, pertanto, il primo prevale sui secondi a livello di normazione sia primaria che secondaria, ferma restando l'operatività della cd. clausola di salvaguardia per quanto concerne i diritti fondamentali, diritti sociali e inerenti il rispetto della dignità umana. Tuttavia, ammessa la peculiarità dell'ordinamento giuridico comunitario rispetto all'ordinamento internazionale ed al modello statale, è assai controversa la configurazione in positivo dei caratteri originali e propri dell'ordinamento giuridico comunitario (S. Gozi, 2000).

Vari aspetti tipici del sistema comunitario sono in fase di evoluzione, e comunque, sono posti in discussione. Si pensi, ad esempio, alla originaria mancanza del principio della separazione dei poteri e di una chiara ripartizione delle funzioni stesse tra le istituzioni. In effetti, un vero e proprio cantiere per una quarta grande riforma istituzionale dell'UE ha preso il via a Laeken nel dicembre del 2001, dove i leader dei 15 paesi membri hanno varato ufficialmente la Convenzione. Tale organismo avrà un anno di tempo (a partire dal marzo 2002) per studiare le opzioni migliori di riforma dei Trattati europei per adeguarli ad un'Unione allargata, meno schiava degli interessi nazionali e capace di mostrarsi

all'altezza dei compiti e delle ambizioni innescati dall'adozione della moneta unica anche se le decisioni finali saranno prese dalla Conferenza intergovernativa che avrà probabilmente inizio nella seconda metà del 2003. Il mandato che la Convenzione ha ricevuto è ampio e non limitato ai punti lasciati irrisolti dal Trattato di Nizza, in quanto essa dovrà esaminare le questioni essenziali sollevate dallo sviluppo futuro dell'Unione e cercare le diverse soluzioni possibili avanzando proposte per un *canovaccio* di Costituzione europea. Le questioni principali, intorno alle quali dovrà articolarsi il dibattito per le riforme, sono state indicate nella *Dichiarazione* adottata nel Consiglio europeo di Laeken (14 e 15 dicembre 2001) e possono, così, enunciarsi: migliore ripartizione delle competenze dell'Unione, maggiore legittimità democratica e trasparenza delle istituzioni dell'U.E, con una riflessione sul ruolo dei Parlamenti nazionali, semplificazione dei trattati, con la eventuale prospettiva dell'adozione di una Costituzione europea e dell'inserimento della Carta dei diritti nel trattato di base.(6) Dal marzo 2002, per circa un anno questa assemblea pre-costituzionale, dovrà esprimersi sugli "interrogativi" posti dalla Dichiarazione di Laeken, studiare le opzioni di riforme istituzionale, interagendo con società civile e organizzazioni non governative, per poi passare il testimone, ma senza potere vincolante, ai Governi dei 15. Dopo circa sei mesi di pausa prenderà il via, infatti, la vera e propria Conferenza intergovernativa cui spettano le decisioni finali.(7)

Il confronto si preannuncia acceso tra federalisti e centralisti, tra fautori dell'integrazione e della sussidiarietà. Con la Convenzione per la prima volta in cinquant'anni di storia europea si avvia la revisione delle istituzioni con un metodo nuovo. E non c'è dubbio che la scelta Giscard d'Estaing, Amato e Dehaene sia di alto livello e che la formula della Convenzione elevi il tasso di democraticità del processo. Anche se la presenza di rappresentanti dei nuovi Paesi candidati e l'interazione con organizzazioni non governative e forze sociali può far rischiare lo scivolamento verso l'assemblearismo a lanciare numerose opzioni su ogni tema. A Laeken i 15 hanno anche ribadito di procedere con l'allargamento menzionando per la prima volta esplicitamente nel comunicato finale i dieci paesi che dovrebbero tagliare il traguardo dei negoziati di adesione nel 2002 per diventare membri nel 2004 (Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Estonia, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Cipro e Malta). Promesso un particolare sostegno a Bulgaria e

Romania, staccate dal gruppo e destinate a entrare nell'Unione in un secondo momento, così come parole di incoraggiamento sono arrivate per la Turchia. Dai 15 anche l'impegno a rafforzare la presenza nella Difesa e a impegnarsi individualmente per restaurare la stabilità in Afghanistan. Senza dubbio occorrerà tempo, soprattutto per rispondere alla domanda posta dal documento di Laeken su quali competenze esclusive conferire all'Unione, quali agli Stati membri e quali mantenere condivise.

Il principio di sussidiarietà, riconosciuto nel Trattato di Maastricht come principio generale dei rapporti tra Comunità ed i suoi Stati membri, ha una portata che va ben oltre il suo significato più diretto e letterale per divenire uno dei principi caratterizzanti la Costituzione Europea. Con tale principio, infatti, si bilancia il ruolo dello Stato (da intendersi come Stato-ordinamento), di regola interlocutore e diretto referente dei cittadini, con una generale presenza dell'Unione che può intervenire se e quando è necessario per la tutela degli interessi generali della Comunità stessa, a determinate condizioni. In sostanza, è evidente che il principio di sussidiarietà, lungi dall' essere un mero fattore di decentramento a favore degli Stati membri, rende generale e pervasivo il ruolo delle istituzioni comunitarie e soprattutto assicura una concorrenza tra il livello comunitario e quello nazionale in tutte le funzioni che non siano già attribuite all'intervento esclusivo della Comunità.

Possiamo, quindi, affermare che l'equilibrio tra profilo sopranazionale e profilo intergovernativo, che ancora a metà degli anni ottanta caratterizzava la Comunità, si sia alterato a favore dell'Unione, vuoi in generale che in settori cruciali come la politica economica e monetaria.

L'Unione Europea si è assegnata dunque, un obiettivo ambizioso e di portata decisiva: la introduzione di una moneta unica, intendendo che senza moneta unica non può esservi unione economica e presupponendo che siano realizzate condizioni economico/finanziarie sostanzialmente omogenee nell'intero territorio dove essa è destinata ad avere valore legale in conformità al principio di una economia di mercato aperto e in libera concorrenza. Fatte queste premesse, va innanzitutto precisato che la politica economica e monetaria non viene inclusa nel Trattato di Maastricht tra gli obiettivi dell'azione comunitaria indicati nel testo dell'art. 3, ma nell'art. 3 A che si differenzia dal primo in quanto l'attuazione non è, come per gli obiettivi dell'art. 3, affidata alla Comunità soltanto ma alla "azione degli Stati e della

Comunità". In secondo luogo, le norme sulla politica economica e monetaria contemplano dei processi decisionali non in linea con quelli comunitari tradizionali. Ad esempio: la Commissione spesso non fa "proposte" ma "raccomandazioni"; il Consiglio in alcuni casi, come quello dell' art. 103, non decide ma si limita a presentare una relazione al Consiglio europeo, organo non inserito nella struttura comunitaria e sottratto al controllo della Corte di Giustizia; le violazioni da parte degli Stati degli obblighi loro imposti in materia di politica economica sono sottratte al giudizio della Corte di Giustizia. Sia il primo che il secondo di questi due aspetti portano a concludere che l'inserimento della politica economica e monetaria nel contesto comunitario appare come una forzatura ed il risultato di un compromesso tra coloro che volevano affidarla esclusivamente alla cooperazione intergovernativa, come avviene per la politica estera e di sicurezza comune o per il settore della giustizia e degli affari interni, e coloro che volevano,invece, la piena inclusione della materia tra le competenze delle istituzioni comunitarie.

Il processo di integrazione europea esige, invero, il perseguimento dell'obiettivo di una completa sintonia delle politiche monetarie fondata, in un primo momento, su di un sistema monetario unificato, centralizzato e autonomo nei propri indirizzi economici da ogni condizionamento politico.

Molteplici rinunce che, in tale ambito, l'ordinamento interno effettua nei confronti dell'ordinamento comunitario (rinuncia al governo della moneta, rinuncia al sistema delle fonti normative) incidono sulle premesse stesse del nostro ordinamento sottoponendolo al sistema di governo europeo.

Posto che quest'ultimo si configura mediante l'intreccio del primato degli esecutivi politici e del primato delle istituzioni monetarie e bancarie, avverrà che i poteri non più espletati a livello nazionale dalle istituzioni rappresentative saranno acquisiti a livello comunitario da efficienti tecnostrutture non rappresentative come ad esempio si è realizzato con la Banca Centrale Europea.

La tendenza della Comunità ad estendere il suo raggio di azione ed accentuare l'incidenza qualitativa dei suoi interventi integra, dunque, sconvolgimenti dei modelli istituzionali e costituzionali.

La creazione dell'Unione economica e monetaria e di istituzioni e procedure adeguate a governare la nuova dimensione dei processi economici rappresenta, in particolare, il fattore esogeno da cui è scaturita non soltanto una trasformazione profonda della

costituzione finanziaria e dell'attuale assetto costituzionale di finanza pubblica, ma, più complessivamente, un mutamento della forma di stato e della forma di governo delineate dalla Costituzione repubblicana.(8)

Circostanza quest'ultima attestata dalle rilevanti modificazioni in corso dell'organizzazione politica, economica, sociale e degli assetti istituzionali dei paesi membri della Comunità europea.

Si pone, pertanto, in evidenza la necessità di recepire, in sede costituzionale, l'adesione all'Unione europea, garantendo la sottoposizione del nostro ordinamento a quello Comunitario. Ciò corrisponde, inoltre, agli interessi dell' assetto del mercato, posto che i principi del diritto comunitario esigono una tutela della concorrenza e della privata iniziativa superiore a quella che le norme costituzionali e, forse, la nostra cultura, sono oggi capaci di riconoscere loro. Il mercato trasnazionale ha dimostrato, dunque, una straordinaria capacità di innovazione istituzionale: l'integrazione economica sempre più spinta ha comportato con l'inarrestabile flusso e riflusso di capi- tali, merci e servizi, il superamento dei confini statali, ma anche (attraverso le limitazioni di sovranità) alla costituzione di ordinamenti spazialmente e funzionalmente più congrui a fronteggiare le dimensioni mercantili. La sempre maggiore integrazione e dipendenza delle singole economie nazionali dal sistema economico internazionale ha posto cosi gli Stati nazionali, tradizionalmente considerati protagonisti nello sviluppo economico, in una condizione di crescente inadeguatezza nella gestione dell'economia nazionale. Non sono, infatti, solo le politiche monetarie ad acquistare autonoma configurazione ma, come mostra il percorso di adesione dell'*euro* nell'ambito dell'U.E., viene anche ridimensionata l'autonoma capacità della Stato di elaborazione delle politiche fiscali. Più in generale, i governi dei singoli Stati nazionali appaiono vincolati a realizzare politiche pubbliche che mantengano aperti i paesi al mercato mondiale e siano in sintonia con le preferenze dei grandi investitori internazionali; il chè comporta un'integrazione sempre maggiore del commercio internazionale, dei mercati finanziari, delle tecnologie, per rendere più competitive le economie nazionali ma inserendole in una strategia cooperativa con il più difficile contesto internazionale (G. Guarino, 1998).

Nell'ambito di siffatte iniziative l'accordo più ambizioso è stato stipulato tra i Paesi membri dell'UE con il Trattato di Maastricht finalizzato (per gli aspetti che qui interessano) alla costituzione

della moneta unica europea in quei paesi dell'Unione che avranno rispettato i parametri di convergenza economica dallo stesso trattato previsti. L'Italia, accettando liberamente la sfida della convergenza, ritenuta conveniente per l'insopprimibile necessità di riassorbire grossi squilibri non solo economico-finanziari, ha anche accettato la sottoposizione a vincoli esterni, a carattere stabile e con contenuto generalizzato, la cui cogenza ha impresso profondi mutamenti e radicali cambiamenti includendo l'introduzione di importanti riforme normative e istituzionali di disciplina dei meccanismi di indirizzo e controllo della finanza pubblica.

I profili di maggior rilievo che hanno caratterizzato, nella esperienza degli anni novanta, la ricerca di un nuovo assetto del sistema di governo dell'economia e della finanza pubblica, possono essere ricondotti ad alcuni temi fondamentali: la razionalizzazione della decisione di bilancio come strumento *di fiscal policy;* il coordinamento e il controllo della finanza pubblica statale, regionale e locale, attraverso il patto di stabilità interno, il federalismo fiscale, il ridimensionamento del *Welfare;* una nuova programmazione per lo sviluppo sostenibile in relazione agli squilibri regionali; la liberalizzazione e la regolazione delle reti dei servizi di interesse economico generale; il parallelismo fra razionalizzazione del *budgeting system* e riorganizzazione amministrativa. Si è trattato, così, di attuare progetti di riforme molto articolate, non sempre di facile definizione e ancora in corso d'opera, basandosi su due finalità fondamentali che coincidono e si alimentano vicendevolmente: la partecipazione all'UEM e il risanamento delle pubbliche finanze.

Per l'Italia, partecipare fin dall'inizio all'Unione economica e monetaria andava ben al di là di esigenze di prestigio o di acquisizione di vantaggi contingenti. Significava, infatti, concorrere alla formazione della qualità dei caratteri delle nuove istituzioni operando con gli altri paesi membri nel definire le regole di funzionamento e nell' avviarne la prassi. Significava, inoltre, assicurare nella costruzione europea un certo equilibrio fra la componente mitteleuropea e quella mediterranea ambedue costitutive della storia e della cultura del continente europeo. Al tempo stesso, il risanamento delle finanze pubbliche costituiva condizione essenziale di sviluppo nella stabilità e nel rilancio dell' economia.

La finanza pubblica italiana arriva, infatti, agli anni '90 in condizioni assai precarie che peggiorano nel corso del 1991-92: il fabbisogno del settore statale si attesta al 10,92% del PIL; l'indebitamento netto al 9,56%; il debito pubblico al 109,06%. Le condizio-

ni di instabilità determinavano la necessità di ricorrere in misura massiccia alla copertura del fabbisogno tramite titoli a breve (Bot o Bte) per un incidenza pari al 28,49% dello stesso, mentre il debito a breve con la Banca d'Italia sul conto corrente di tesoreria saliva a £ 7,706 miliardi (Zaccaria, 1998). Nel complesso la situazione dei conti pubblici evidenziava una macroscopica lontananza dai criteri di convergenza sottoscritti a Maastricht. Elevati erano il fabbisogno annuale e l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, entrambi pari a più di tre volte il limite fissato nel trattato; molto consistente il debito pubblico a quasi il doppio del livello consentito; l'apparato pubblico, inoltre, ricorreva alla copertura monetaria del fabbisogno mediante l'accesso privilegiato al credito della banca centrale, che il Trattato di Maastricht espressamente vietava. In tale contesto di emergenza finanziaria e di sbandamento politico-istituzionale, il governo Amato (costituito all'inizio dell'estate 1992) riesce a porre in essere le prime iniziative volte a sciogliere i nodi della politica di bilancio e del controllo della spesa determinando una sferzata sulla strada del risanamento, movendosi su due linee: un intervento a brevissimo termine diretto a evitare un ulteriore squilibrio del bilancio (l.n. 359/1992); una strategia di incisive riforme strutturali finalizzate al riassetto e al risanamento della finanza pubblica (1.n.421/1992).

La manovra correttiva decisa in luglio (d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito in legge 8 agosto 1992, n. 359) mostrava importanti profili di novità: misure di entrata che, pur affidate a strumenti non ordinari, includevano la istituzione di una imposta straordinaria immobiliare, anticipando correttamente un indirizzo di politica tributaria teso alla ricerca di un più ampio ricorso a entrate proprie della finanza locale; la decisione di avviare senza indugi, con la trasformazione «ope legis» in società per azioni dei maggiori enti di gestione (IRI, ENI) ed enti pubblici economici (ENEL, INA), l'annunciato processo di privatizzazione del settore pubblico dell'economia; misure di contenimento della spesa per le pensioni (sospensione della indicizzazione), per il pubblico impiego (blocco della contrattazione per il '92, soppressione di alcuni meccanismi automatici di lievitazione delle retribuzioni, congelamento delle indennità incentivanti e di funzione), per la spesa contrattuale (soppressione della revisione prezzi).

Un segnale positivo di maggior rilievo (rispetto ai contenuti della manovra infra-annuale) veniva dall'adozione di scelte di fondo, volte ad incidere sulle tendenze strutturali dell'economia e

della finanza pubblica: l'accordo, firmato dal Governo con le parti sociali sulla «politica dei redditi», sterilizza la scala mobile e contiene linee guida per la contrattazione collettiva (anche volta ad avvicinare l'impiego pubblico con quello privato) e per le politiche tariffarie, fiscale e di difesa dell'occupazione (31 luglio 1992); la presentazione, nello stesso mese di luglio, di un disegno di legge delega per la riforma della sanità, della previdenza, del pubblico impiego, della finanza locale (P. Barucci, 1995).

La manovra di bilancio 1993 è affidata, oltre che alla legge finanziaria (legge 23 dicembre 1992, n.500), ai seguenti provvedimenti collegati: d.l. 19 settembre 1992, n. 384, convertito in legge 14 novembre 1992, n. 438 (che reca sia nuove entrate, sia misure di contenimento della spesa); d.l. 30 settembre 1992, n. 394, convertito in L. 26 novembre 1992, n. 461 (imposta straordinaria sul patrimonio netto delle imprese); d.l. 24 novembre n.455, non convertito, ma i cui effetti sono salvati con legge 23 gennaio 1993, n. 16 (riapertura termini del condono di cui alla legge n. 413 del 1991); legge 23 dicembre 1992, n. 498 (interventi di contenimento delle spese); legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante la delega al Governo per il riordinamento della sanità, previdenza, pubblico impiego, finanza territoriale; d.lg. 30 dicembre 1992, n. 502 (sanità); d.lg. 30 dicembre 1992, n. 503 (previdenza); d.lg. 30 dicembre 1992, n. 504 (finanza degli enti territoriale) d.lg. 3 febbraio 1993 n.29 (pubblico impiego).

Il profilo normativo di maggior rilievo resta, come già scritto, l'assunzione di scelte di riforma volte a correggere la dimensione dei grandi comparti della spesa pubblica (sanità, previdenza, finanze territoriali e pubblico impiego) affrontando i maggiori problemi strutturali della finanza pubblica con l'inversione della tendenza, da tempo dominante, della assoluta prevalenza delle correzioni congiunturali. La manovra impostata con la 1.n.421/1992 è risultata essere una delle più organiche e sistematiche, tanto che molte delle correzioni quantitative dei conti pubblici per il quinquennio 1993-1997, scaturiranno direttamente o indirettamente dai decreti delegati con cui si poneva mano alla riforma dell' amministrazione e della finanza centrale e periferica. Rimangono in questa manovra elementi d'incertezza che si legano alla provvisorietà di alcune misure (proventi straordinari, sottostima di spese, incognite sulla contrattazione collettiva, accantonamento dei rimborsi d'imposta) ma ciò non cancella la forte innovazione scaturita da ferme volontà politiche. Infatti, in questa occasione, la capa-

cità del governo si espande lungo tutto il ciclo del bilancio, dalla presentazione della manovra estiva e del ddl delega (in luglio), ai decreti delegati di fine anno, con una logica decisionale ancorata agli obiettivi espressi nel DPEF. Il confronto con le manovre precedenti mostra, in effetti, un complessivo mutamento del comportamento degli attori istituzionali: il *premier* agisce quale *dominus* nel *budgeting process,* utilizzando interamente le proprie facoltà e difende il suo operato in Parlamento riuscendo a mettere a segno uno dei principali interventi correttivi di finanza pubblica del decennio in un disegno più ampio di politica economica e, quel che più conta, caratterizzato da una ritrovata armonia tra Governo Parlamento, Bankitalia e burocrazie finanziarie (Amato G., 1994). Il serio e fattivo impegno governativo favorì una nuova fiducia sulla scena internazionale: nel gennaio del '93 i mercati internazionali assorbivano un'emissione di titoli del debito pubblico italiano (denominati in marchi) per cinque miliardi e, nello stesso mese, la Commissione europea autorizzava un prestito in ECU di otto miliardi, da ripartirsi in *tranches* di due miliardi ciascuna (Bernardi, 1993). La manovra predisposta dal governo Amato per il 1993 rappresentò veramente una svolta per le prospettive di risanamento non effimere dei conti pubblici e della possibilità di conseguire nei vari settori considerati, gli obiettivi perseguiti (Monorchio, 1996). Il pacchetto di decisioni imposto al Parlamento comportanti una manovra correttiva di finanza pubblica dell' ordine di 93.000 mld, pari circa al 6% del Pil, tentando di incidere sui meccanismi di formazione del debito pubblico per un ridimensionamento della devianza del caso italiano rispetto alle dinamiche di risanamento nel contesto europeo contrassegnarono, da un lato, il riconoscimento del ruolo chiave del governo (con l'emancipazione del suo centro economico/finanziario) per la guida e il controllo della finanza pubblica; e, dall'altro, la completa censura con il lassismo e l'immobilismo del decennio precedente che avevano portato il Paese al collasso finanziario. Infatti, se nello scenario degli anni ottanta i meccanismi di generazione di una spesa pubblica incontrollabile erano sembrati in pratica inattaccabili nonostante le riforme finanziarie approntate per ogni decennio del secondo dopoguerra, *l'habitat* degli anni '90 in cui prende piede la *political economy of budget deficits,* si poggia su due intervenienti fattori. Il primo è costituito dalla crisi di legittimazione del sistema politico determinatasi nel 1992 con l'emersione di un nuovo ambiente di *policy,* in cui le proposte concrete di risana-

mento trovano ancoraggio in un *network* di attori istituzionali dotati di risorse personali di legittimazione (G. Amato e poi Ciampi) che, identificandosi pienamente con gli obiettivi della politica di riduzione del *deficit*, si pongono in rapporto diretto con l'opinione pubblica, procurandosi il consenso necessario per introdurre nel *budgeting issues* decisioni a dir poco impopolari. In questo caso, dunque, l'autonomia della *leadership* determina le condizioni per il superamento dell'impasse politico-istituzionale senza scontare innovazioni legislative o regolamentari sul sistema di bilancio. Il secondo fattore è a sua volta collocabile al momento della formalizzazione del «vincolo finanziario» in chiave europea. La definizione di un obiettivo europeo per le politiche di risanamento è particolarmente importante, poiché segna l'adattamento dei modelli tradizionali di *policy making* costruiti sulle strutture istituzionali statali a un processo influenzato dalle istituzioni sopranazionali. E' proprio nel contesto della *grande crisi* del 1992 che comincia a operare il vincolo esogeno: l'impegno di un risanamento di bilancio finalizzato all'adesione all'UEM.

Si tratta di un vincolo obbligatorio per l'indebolita *élite* politica e di una *chance* importante per il livello tecnico-burocratico sostenitore del cambiamento di *policy* (vertici di Bankitalia, della Ragioneria generale, dello staff di governo) che diventerà di fatto il decisore principale prima nella contrattazione di obiettivi a livello sopranazionale e poi nella formulazione interna delle politiche di rientro.(9)

In tale straordinaria concomitanza di eventi, Amato prima (manovra finanziaria 1993) e Ciampi (manovra finanziaria 1994) poi, poterono adottare manovre finanziarie di dimensioni e portata così vasta e profonda da avviare nettamente l'inversione di tendenza e spianare la strada ai governi successivi per il raggiungimento dei parametri di convergenza. Nello stesso periodo furono avviate riforme sulla cui necessità si era discusso senza costrutto da più di un decennio e dalla cui attuazione sarebbero derivati la diminuzione del fabbisogno, il contenimento dell'inflazione, il calo dei tassi d'interessi, la contrazione della spesa pubblica in generale. Il caso italiano, in particolare, ha indicato che anche in una situazione di emergenza politico-istituzionale, il governo ha potuto adottare scelte incisive di politica economico/finanziaria poiché la cogenza del vincolo europeo è stata talmente forte da non consentire deroghe o ritardi al faticoso percorso di risanamento compatibile con gli impegni internazionali sanciti dal Trattato

di Maastricht e che, fra alti e bassi, raggiungerà il culmine nel successo conseguito nel 1997 (definito dallo stesso F.M.I. eccezionale). La storia è troppo nota per essere qui diacronicamente ripercorsa. Tuttavia, tra ritardi, recuperi, arresti e traguardi, espressioni che bene descrivono i tempi di un risanamento lento e difficile e poi sbloccato da fattori intervenienti come una crisi politico-morale inattesa e il processo d'integrazione europea, la valutazione delle vicende del processo di risanamento s'impone dal momento che per le dimensioni quantitative e qualitative delle manovre e per i tempi di realizzazione si è trattato di un risanamento della finanza pubblica fra i più consistenti della storia italiana confrontabile soltanto o con le manovre di rientro realizzate nel primo decennio di unità d'Italia dai governi della Destra storica oppure con quello della ricostruzione nel secondo dopoguerra (DPEF, 2001-2004).

Così gli aspetti generali del risanamento della finanza pubblica possono essere suddivisi in due distinti periodi. Nella prima fase (1992-1997), sotto la spinta della normativa del 1992 e dell'azione di governo ad essa connessa, si individua una coerente linea di intervento nei settori dell'organizzazione amministrativa, del pubblico impiego, della finanza territoriale, del *public budgeting* in generale, con cui vengono sperimentate nuove tecniche di gestione finanziaria sulla base della classificazione europea COFOG e del SEC 95.

Contemporaneamente si assumono decisioni che mettono in linea le grandezze finanziarie con gli obiettivi fissati in sede politica con un'azione continuativa sui saldi di bilancio che impone correzioni sostanziali alla loro tendenza naturale.

L'impegno di correzione, ad esempio, diventa massiccio nel 1997, quando il Governo pervenne alla scelta di raggiungimento dell'obiettivo del 3 percento indebitamento/Pil per entrare nel limite fissato in sede di Unione europea, accelerando i tempi del rispetto dei criteri di convergenza: si trattò, infatti, di passare nel corso di un anno dal 7,05% al 3% del pil per il fabbisogno del settore statale e dal 6,74% al 3% per l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

La manovra fu tale da richiedere anche l'adozione del provvedimento urgente 1.n.662/96 e del d.1. n. 669/1996 per il reperimento di prelievi a carattere straordinario: il primo, costituito dalla famosa «tassa per l'Europa» (13.000 miliardi); il secondo dal prelievo anticipato sul trattamento di fine rapporto (5.000 miliardi). Nel

complesso, le misure adottate tra il 1996 e il 1997 hanno inciso per il 55% tra riduzioni di spesa e aumento di entrate mentre il 45% è addebitabile a manovre di tesoreria.(10) Nella seconda fase (1998-2002), superato il traguardo di Maastricht, si è profilato un nuovo e non facile cammino per legare il risanamento ad una necessaria crescita e modernizzazione del Paese. In questa prospettiva possono essere valutate le principali innovazioni emerse più di recente nella finanza pubblica italiana e i processi messi in atto per essere all'altezza dei compiti richiesti dalla costruzione di una Europa che si vorrebbe votata ad una nuova era di sviluppo sostenibile, una volta adempiuti i passi e pagati i pedaggi richiesti per l'ingresso nell'Europa della moneta unica.

In questo contesto, se è senza dubbio da registrarsi come merito l'allineamento italiano al resto dell'Europa per quanto riguarda l'inflazione e deficit, parametri che tuttavia nel caso delo decennio successivo non ha garantito la *sostenibilità* o il *consolidamento* dei risultati del 1997.(11) Infatti, su questi aspetti, hanno contribuito a pesare, quanto meno, due ostacoli. Il primo, riguarda l'enorme *stock* di debito pubblico, che dovrà essere almeno dimezzato per allinearsi ai partner europei, il che, richiedendo contenimenti sistematici della spesa pubblica finisce per aggravare la situazione dell'economia reale generando bassa crescita e disoccupazione per l'impossibilità di destinare interventi agli investimenti. In sostanza, la derivazione della disciplina di bilancio nazionale dagli adempimenti richiesti dal Patto di stabilità che devono transitare nel DPEF, non consente che *timidi* accenni al rilancio e alla riqualificazione dell'intervento pubblico.

Così dopo la positiva esperienza del 1997, monitoraggio e controllo di cassa del fabbisogno del Settore statale sono divenuti uno strumento permanente di governo dei conti pubblici: la legislazione finanziaria ha introdotto le nuove regole, ma il sistema è destinato ad importanti sviluppi ulteriori, suscettibili di segnare un' evoluzione profonda nel sistema di decisione e gestione della finanza pubblica italiana, con esiti necessariamente da coordinare con altri processi riformatori. I DPEF 1999-2001 furono estesi agli Enti territoriali i vincoli posti a livello europeo ai conti pubblici nazionali, con una sorta di «Patto di stabilità» interno. Sul piano formale l'operazione si risolve parametrando la programmazione finanziaria di Regioni ed Enti locali in termini di indebitamento netto complessivo e primario. Sul piano sostanziale va percorsa la difficile via che passa tra imposizioni di obblighi e rispet-

to per le autonomie e vanno individuati strumenti finanziari e procedure decisionali necessari, prima per articolare tra livelli di governo il saldo primario programmato e, poi, per ripartirlo tra singoli enti (Corte dei Conti, 2000).

Il varo dell'Unione monetaria non ha comportato nuovi obblighi formali di disciplina fiscale, ma il «Patto di stabilità» è stato confermato e apparentemente rafforzato in particolare con la raccomandazione ai paesi più indebitati di accelerare il conseguimento del pareggio o del surplus di bilancio; una direttiva non priva tuttavia di aspetti controversi, almeno con riferimento al caso italiano attuale. Date le prescrizioni del Patto, infatti, l'avvio dell'Unione monetaria ha comportato un'ulteriore fase di rientro diffuso della finanza pubblica, i cui margini di discrezionalità sono stati ridotti proprio all'atto del blocco della leva monetaria e del cambio nei paesi membri. Si mantiene, infatti, il tradizionale obiettivo della disciplina di bilancio ma vi si aggiunge quello del rilancio e della riqualificazione dell'intervento pubblico, specie per sostenere lo sviluppo del Mezzogiorno e dell'occupazione. Tuttavia, rigore e crescita sono alternativi per la macroeconomia del DPEF, data la mancanza di poter disporre di politiche di bilancio discrezionali rispetto al finanziamento della spesa pubblica.(12)

11. Nel periodo 2002-06 si sono realizzati due eventi di portata storica per l'Europa: l'adozione della moneta unica e l'allargamento dell'Unione verso alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale e dell'area mediterranea. E' giunta, così, a conclusione una lunga vicenda di cui si è ampiamente discusso nelle pagine precedenti. Tuttavia, una volta raggiunto tale traguardo, nuovi dubbi appaiono sulla sostenibilità del progetto e sulla capacità dell'UEM di conseguire gli obiettivi fissati dal Trattato dal momento che l'integrazione conseguita non va certo valutata solo per le possibili conseguenze economiche che, peraltro, presentano aspetti contrastanti, ma per gli effetti di rimbalzo su un'Europa non ancora unificata politicamente. Per quanto riguarda questi aspetti, la critica sostanziale consiste nel fatto che le regole fiscali di Maastricht poste per garantire il raggiungimento della convergenza degli scenari di bilancio dei paesi membri e della stabilità del debito pubblico mentre hanno espresso la precisa volontà comunitaria di assumere la spesa pubblica nella propria diretta responsabilità, quale profilo cruciale del nuovo assetto europeo non più caratterizzato solamente da un mercato unico ma da una politica economica e monetaria vincolante, non hanno avuto alcun impatto sulla struttura finanziaria dell'Unione europea né hanno comportato riforme istituzionali afferenti a tale tematica (G. Cogliandro, 1998).

Attualmente l'Unione europea non è, dal punto di vista della finanza pubblica, un vero e proprio livello di governo nonostante l'inserimento nella costituzione comunitaria di una serie di principi assai precisi e pervasivi sulla disciplina di bilancio; prassi, invero, inusuale nelle costituzioni nazionali caratterizzate da sintetiche formulazioni normative in materia. Eppure, un processo di integrazione come quello in atto avrebbe dovuto determinare effetti importanti sulla politica finanziaria ponendo l'obiettivo comune dell'armonizzazione delle finanze pubbliche, istituzionalizzando vincoli esterni sulle procedure di bilancio nazionali e influenzando, così, in modo diretto i processi decisionali. Né è prova il nuovo assetto finanziario pubblico italiano dove, in sintonia con le implicazioni europee, si sono verificati cambiamenti nel sistema costituzionale e politico-istituzionale.

Le riforme del bilancio sono scaturite da queste premesse e hanno puntato verso una migliore organizzazione del sistema finanziario italiano introducendo un processo decisionale di definizione e approvazione delle manovre di finanza pubblica più fun-

zionale alla realizzazione degli obiettivi di rilancio dello sviluppo economico e di sostegno all'economia attraverso: un programma articolato di procedure, lo snellimento della legislazione di spesa, il coinvolgimento di altri soggetti istituzionali (Regioni, Enti locali, ect.) nella definizione delle politiche di bilancio. A questo riguardo occorre rilevare che mentre a livello nazionale i pubblici poteri si sono impegnati a risanare le loro finanze attribuendo un ruolo determinante al *budgeting system*, che è diventato il crocevia più importante di realizzazione delle politiche pubbliche, altrettanto non può affermarsi per il coordinamento delle politiche finanziarie e la funzione assegnata al bilancio comunitario dalle istituzioni europee. Il rigore dei vincoli di bilancio per il risanamento finanziario che l'Unione ha imposto nella prospettiva del Patto di stabilità e di sviluppo ha ormai creato, anche nei paesi deboli, una cultura della stabilità. Ma al di la dell'ossessione antiinflazionistica che ha dominato il dibattito nel *policy mix* da portare avanti in Europa, sempre più si diffonde la convinzione che l'Unione economica debba ormai promuovere con decisione una politica volta a favorire lo sviluppo e a portare decisamente la finanza europea sul terreno della *new economy* avviando a soluzione il problema della crescita e, in conseguenza, della disoccupazione. Ma per far questo occorrono risposte politiche, essendo noto che il mercato da un lato percepisce con chiarezza la debolezza di un'economia europea priva di un governo forte e incapace di promuovere lo sviluppo attraverso un mix efficace di politica fiscale e monetaria; e, dall' altro, prende atto realisticamente della difficoltà di procedere attraverso il metodo intergovernativo alle riforme istituzionali indispensabili per ricostruire a livello europeo la sovranità democratica svuotata a livello nazionale dal processo di integrazione. Ne consegue che il terreno decisivo su cui si giocherà la trasformazione dell'Unione europea in una democrazia federale compiuta sarà probabilmente quello del rafforzamento della politica finanziaria sulla politica monetaria. Il problema è certamente, in primo luogo, quello di allargare le dimensioni del bilancio per far fronte alle esigenze dell'allargamento e per consolidare le politiche interne dell'Unione, ma è anche un problema di nuove risorse proprie che siano effettivamente tali e non semplici contributi nazionali commisurati al PIL di ciascun paese membro. Il sistema di risorse proprie dell'Unione deve garantire risorse adeguate per il corretto sviluppo delle politiche, ferma restando la necessità di una rigorosa disciplina di bilancio. Deve essere equo,

trasparente, economicamente efficiente e semplice e strutturato su criteri che rispecchino in maniera ottimale la capacità contributiva di ciascuno stato comunitario e fornito di strumenti per compensare la perdita della flessibilità del cambio (controllo degli shock asimmetrici) quali un fondo di stabilizzazione e di sostegno finanziario per sostenere la politica dei redditi per evitare una caduta del reddito e dell'occupazione da utilizzare secondo i principi di una finanza funzionale con criteri di solidarietà. In questo modo si potrebbero ottenere risultati simili a quelli che normalmente si realizzano in uno stato federale attraverso i trasferimenti interregionali di risorse che si realizzano grazie alle potenzialità insite nel bilancio federale. Del resto, riflessioni e dibattiti sull'opportunità di uno sviluppo della finanza pubblica europea si sono susseguiti sin dagli anni settanta. Il rapporto Mac Dougall del 1977 *(Report of the study on the rate of public finance in european integration)* e il rapporto Padoa-Schioppa del 1987 *(Efficiency, Stability and Equity. A strategy for the evolution of the economic system of the European Community)* si dichiaravano nettamente a favore di un aumento della dimensione del bilancio europeo per permettergli di assolvere anche altre funzioni, quali, ad esempio, quella congiunturale. Com' è noto, infatti, la funzione economica di un bilancio pubblico non si esaurisce in quella allocativa ma si estende al campo redistributivo. Ma, come si è argomentato, in Europa la capacità di manovrare il bilancio in funzione anticiclica è limitata dai vincoli imposti sul rapporto disavanzo/PIL e debito/PIL del Patto di stabilità. D'altra parte, l'avvio del *piano Delors* e la realizzazione contestuale di una politica efficace di solidarietà nei confronti dei paesi mediterranei e dell'Europa centro-orientale richiedono un incremento delle risorse messe a disposizione del bilancio comunitario. E, in effetti, già sulla base delle stime contenute nel Rapporto *Stable money, Sound Finances, Community Public Finance in the perspective of emu,* (preparato da un gruppo di esperti per la Commissione europea nel 1993), si è dimostrato che l'Unione monetaria può essere governata in modo efficace solo con un aumento delle dimensioni del bilancio comunitario, pari al 2% del PIL. Questo aumento delle dimensioni del bilancio implica un progressivo trasferimento di compiti e, parallelamente, di risorse dal livello nazionale al livello europeo. Un bilancio di nuove dimensioni appare sufficiente per rendere compatibile il finanziamento dell'allargamento con la disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per favorire la coesione delle aree deboli

dell'Unione, per rafforzare la solidarietà esterna, soprattutto verso i paesi del Mediterraneo, per consentire un rinnovamento della politica agricola comune che garantisca un adeguato livello di reddito agli agricoltori tenendo conto dei nuovi compiti di tutela del territorio e di promozione di sviluppo sostenibile delle risorse naturali che ad essi competono, e, infine, per creare all'interno del bilancio un fondo europeo di stabilizzazione, necessario per far fronte in modo efficace alle difficoltà di uno Stato membro colpito da uno shock asimmetrico.

Il problema, dunque, va risolto attraverso l'adozione di una politica di bilancio incisiva che non sembra sia stata risolta nella prospettiva *dell'Agenda 2000.* Infatti, le conclusioni del vertice di Berlino del 1999, in conformità con le indicazioni presentate dalla Commissione nel rapporto sul funzionamento del sistema delle risorse proprie (ottobre 1998) non hanno sostanzialmente modificato la situazione di stallo, rinviando di fatto quel processo di rivisitazione dei meccanismi di bilancio che appare del tutto necessario per la realizzazione di una compiuta struttura politica di tipo federale. Restano così in larga parte disattese, o per lo meno rinviate, le direttrici di riforma prospettate e auspicate: da una parte l'avvio definitivo di un processo di revisione della decisione sulle risorse proprie, in grado di garantire elementi di maggiore trasparenza, equità e semplicità; dall' altra, la spinta ad una crescente liberalizzazione della politica agricola che rappresenta, anche sul piano internazionale, una delle debolezze più macroscopiche dell'intervento comunitario.

Sul fronte del finanziamento si è deciso di congelare l'attuale sistema di contribuzione, apportando successivamente alcune graduali modifiche tese a rendere sempre più importante la quota coperta dalla risorsa PIL; viene, tuttavia, dato mandato alla Commissione "di procedere a una revisione generale del sistema delle risorse proprie, che comprenda gli effetti dell' allargamento, anteriormente al 1° gennaio 2006". Questione affrontata dalla Commissione con la Comunicazione relativa alle *prospettive finanziarie 2007 - 2013* [COM (2004) 101 Final]. Nel contesto di tale revisione dovrebbe anche essere affrontato il problema della creazione di nuove e autentiche risorse proprie destinate al bilancio dell'Unione europea, anche se, allo stato attuale, nessuna proposta sembra destinata a ricevere un consenso sufficiente per la chiara volontà degli Stati membri di anteporre gli interessi nazionali, considerati *in primis* come difesa dei "denari nazionali", a quelli

re "dentro" o "fuori" l'Europa perché la dimensione "globale" del rinnovamento economico e sociale stabilisce un approccio alla definizione delle politiche parametrandole non più a soluzioni *transnazionali* (area Euro), ma *transcontinentali* (area euro-dollaro-yen) che richiedono contributi decisivi per soluzioni innovative. Il potenziamento del centro di governo e la responsabilizzazione di altri attori coinvolti nel processo e nel risanamento non garantiscono condizioni sufficienti per le ulteriori *svolte* richieste dal perseguimento dei nuovi obiettivi sopra menzionati viste le attuali dimensioni del nostro debito pubblico con il quale la stessa finanza pubblica è chiamata a fare i conti per non perdere il contatto con gli standard richiesti dal concerto europeo. Ma avendo messo in evidenza le peculiari caratteristiche dell' "azienda" Italia e il vincolo finanziario *endogeno* ancor prima che *esogeno* in cui deve muoversi l'agenda governativa, è bene tener presente che l'obiettivo di trasformazione degli assetti, alla luce della sopraggiunta insostenibilità di alcune programmazioni di spesa e dei limitati mezzi offerti dall'economia e/o usufruibili per la loro subordinazione a strategie di *lealtà* verso i partner europei o meglio al *set* di regole cristallizzate con il Patto di Stabilità, comporta il rischio dell'incapacità di riconoscere il limite tra riforme possibili e livelli di insostenibilità sociale quando le prime si giocano su un terreno *blindato* dall' azione dei sindacati e quando il confronto a livello europeo conferma nell'ambito delle valutazioni del Consiglio e della Commissione sul programma di stabilità annuale presentato dal governo italiano, lo scomodo ruolo di "sorvegliato speciale"[14]. Sotto questo profilo l'Italia rimane ancora oggetto di raccomandazioni e sospetti che mal si conciliano con gli sforzi intrapresi ed effettuati sulla via del *risanamento* (e che si sono puntualmente ripercorsi in questo scritto).

La difesa di questo percorso è stata affidata al superministro dell' economia in modo da fissare i presupposti per un governo finanziario *forte* ma anche *stabile*.

Il risultato dell'azione di governo, confermando il prestigio e il ruolo acquisito dal superministro (anche per l'accorpamento dei Ministeri Bilancio e Tesoro), con la rivendicazione della propria autonomia nelle politiche economico/finanziarie deve *esternalizzarsi* combinandosi con i vincoli europei e con le responsabilità che questi addossano ai governi nazionali. In linea con gli impegni sottoscritti a Maastricht e poi ad Amsterdam occorre una politica di bilancio forte rispetto al passato, stabilendo un'agenda di inter-

venti concreti per affrettare la fase del risanamento e imprimere una spinta decisiva con il segnale di un governo *snello* ma *forte* (rinvenibile nella sinergia realizzata con le riforme finanziarie (Amato-Ciampi-Visco-Tremonti-Padoa Schioppa) che ha sviluppato un disegno e trovato un *animus* per le questioni e le priorità nazionali, ma che risulta, per quanto sopra evidenziato, tutt'altro che forte all'interno dell'Unione per l'incapacità di sapere esprimere l'interesse nazionale e una propria personalità nella dimensione sopranazionale.(15) L'Italia è parte integrante dell'UEM non già per *benevola condiscendenza* ma sulla base di un titolo pienamente idoneo e un patrimonio di enorme credibilità costruito in questi anni che poggia su solidissime basi e che l'ha resa *padrona* del proprio destino rispetto a sollecitazioni e decisioni che vengono dall' esterno e da parte di chi non riesce ancora ad esprimere una reale *governance* e, quindi, non è in grado di assumersi responsabilità nella condivisione delle politiche di bilancio che, infatti, rimangono tuttora nella disponibilità degli Stati nazionali per l'espressa formulazione normativa del Trattato di Maastricht. Sostanzialmente ciò che il Trattato richiede è che i governi nazionali perseguano una solida politica di bilancio e che, nel quadro dell'Unione economica vengano previsti meccanismi di coordinamento della politica economica e finanziaria: la politica economica va considerata come "questione di interesse comune" e, pertanto, coordinata "nell'ambito del Consiglio" che elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità (artt. 102 e 103). A sua volta l'Unione ha il compito di promuovere «....uno sviluppo *armonioso* e *equilibrato* delle attività economiche..... una *crescita sostenibile*. . .. Un *elevato grado di convergenza dei risultati economici..... La coesione economica e sociale* e la *solidarietà* tra Stati membri» (art. 2), mentre questi, dal canto loro, sono sottoposti ai seguenti principi direttivi:«prezzi stabili, finanze pubbliche sane . . . . > > (art. 3) che si risolvono nel divieto di disavanzi pubblici eccessivi (art. 104 C). I margini di manovra sono, dunque, fortemente limitati ma a ciò soccorre la considerazione che nella valutazione delle singole situazioni di bilancio esiste un margine di interpretazione piuttosto ampio per la necessità di conciliare l'esigenza di un'Unione basata, da un lato, sulla stabilità e sul rigore e, dall'altro, su un consolidamento di bilancio *socialmente equilibrato* e, quindi, con una maggiore attenzione alle ragioni dello sviluppo, dell'occupazione, del consenso sociale (R.Prodi, 2002). In effetti,

dal Trattato emerge una netta significativa differenziazione fra politica economica e politica monetaria. Nella realizzazione della prima, agli Stati membri incombono particolari responsabilità dirette e di cooperazione, per cui essi si pongono in una posizione dialettica nei confronti delle istituzioni comunitarie; invece, la politica monetaria europea è nella piena disponibilità della BCE in posizioni di larga autonomia rispetto agli Stati e alle stesse istituzioni comunitarie. E proprio in nome di questa dialettica che la proposta iniziale di adottare criteri di tipo esclusivamente quantitativo fu abbandonata, preferendosi criteri di valutazione flessibile che tenessero maggiormente in considerazione la dinamica dell' evoluzione generale dell' economia e le divergenze finanziarie degli Stati membri. Il metodo - Maastricht ha avuto successo e ha dimostrato di funzionare anche dopo l'avvio dell'UEM in quanto la cultura della stabilità è, ormai, consolidata nel nostro Paese anche se ha comportato notevoli costi resi più elevati dal rispetto del Patto di stabilità, le cui prescrizioni hanno cominciato ad operare nel pieno di una fase ciclica complessivamente negativa per i paesi euro (ISAE, 2001). Il nuovo rigore del Patto con l'interpretazione anelastica dei parametri di Maastricht non può essere imposto acriticamente al governo italiano, dal momento che per favorire la ripresa e lo sviluppo, così come ora è richiesto dai GOPE, non può esservi tensione tra risorse finanziarie necessarie per riqualificare l'intervento pubblico e i vincoli di bilancio per conseguire il pareggio.(16)

Il rallentamento nella crescita che si è manifestato dopo l'11 settembre 2001, ripropone con forza la necessità di utilizzare lo sviluppo dell' economia europea. In effetti, l'avvio della moneta europea rende ormai pensabile, e realisticamente possibile dal punto di vista politico, un superamento delle politiche restrittive praticate in questi anni dai governi europei, che sono state l'inevitabile conseguenza della tutela esercitata su di essi dai mercati finanziari a causa della divisione monetaria dell'Europa. In questa prospettiva non appare del tutto fondata l'opinione che una ripresa dello sviluppo sia praticabile soltanto una volta che, attraverso ulteriori misure restrittive che consentano di soddisfare appieno i vincoli del Patto di stabilità, si siano liberate le risorse necessarie per sostenere una politica di espansione della domanda (R. Fiorentini, 2001).

Questo atteggiamento passivo rischia di aggravare ulteriormente il problema che deve invece essere affrontato attraverso un

insieme di misure di politica economica che mirino a realizzare contestualmente le riforme strutturali che sono necessarie, ma che diventano possibili senza contraccolpi significativi sulla situazione economica e sociale dei paesi europei soltanto in un quadro macroeconomico caratterizzato da una forte ripresa dello sviluppo (P. Arestis *et alteri*, 2001).

Ne consegue che se il rigore viene perseguito tassativamente la riqualificazione degli interventi ne risulta spiazzata e resta del tutto marginale o proiettata in un futuro incerto dal momento che radicali cambiamenti nel seguito dell'iter della manovra di bilancio al di là degli interventi già annunciati o intrapresi non sembrano probabili. Riprendendo tuttavia gli argomenti conclusivi del paragrafo precedente, si può solo ribadire come in una prospettiva non miope l'Europa e con essa l'Italia non possano esimersi dall'interrogarsi sulla compatibilità tra equilibri di bilancio estremamente rigidi, che rendono oltremodo difficili le riforme e l'intervento pubblico da attuarsi senza pregiudizio per la coesione sociale.

Ora il livello appropriato di indebitamento e di debito dipendono dalla struttura dell'economia e dall'andamento congiunturale. Non appare ragionevole fissare un limite inderogabile valido in tutte le circostanze così come sancito nelle prescrizioni restrittive del Patto di stabilità, imposto dalla Germania, filtrato solo marginalmente dalla Commissione e accettato con leggerezza dagli altri paesi in special modo dall'Italia che è sempre stata al centro dell'integrazione europea e ha sempre apportato un contributo operativo e una spinta ideale molto importanti. I criteri di convergenza, imposti dal Trattato, cui sono ancorate le condizioni ritenute fisiologiche per il funzionamento del mercato, sono stati rispettati in modo stabile e sistematico anche dopo il primo gennaio 1999. Quali che fossero il colore e gli indirizzi politici di governo si è dovuto procedere con gli stessi metodi: diminuire le spese, riorganizzare la pubblica amministrazione, tagliare le pensioni, restringere l'ambito dell' assistenza pubblica, contenere la spesa sanitaria, operare sugli incentivi e sulle agevolazioni pubbliche eliminare ogni aiuto di Stato dismettere i beni patrimoniali; privatizzare; mobilitare il fattore lavoro.

In sintesi, siamo entrati nel sistema comunitario in condizioni "date" e soggiacendone alla dinamica per l'adeguatezza che esse mostravano con il cambiamento da porre in essere, ma altrettanto non può affermarsi per le regole del Patto di stabilità, che nell'ot-

tusa ripetitività del dogma del pareggio di bilancio appaiono o come un accanimento terapeutico o un tentativo di eutanasia somministrato a un malato che si continua a credere terminale pur quando tale ormai non è più. Il rispetto della *terapia* prescritta con i valori di riferimento di Maastricht è servita a *risanare* il Paese che ha recuperato forza e stabilità attraverso una *governance* che ha costituito il presupposto essenziale per trasformare in azione concreta il progetto politico in piena coerenza con gli impegni concordati con i partner europei. In questo scenario, l'azione del governo non può assolutamente svilupparsi nella forma di una violenta manovra di finanza pubblica sia questa *fiscale* (aumenti delle tasse) o sociale (tagli di pensioni, sanità, ect.) così come richiesto dall'irrigidimento operato dal Patto, perché manovre siffatte producono effetti regressivi opposti a quelli auspicati. La questione da porsi in maniera molto diretta è la seguente: un Paese che rappresentando la quinta o la sesta economia mondiale siede *a pieno titolo* fra i potenti della Terra, e che è stato uno dei soci fondatori delle Comunità, può continuare a mantenere una posizione di *benign neglect* su tale problematica? Si tratta di saper scegliere bene le priorità, di aver l'adesione e il consenso che derivano dalla consapevolezza che ogni ipotesi di individuare scorciatoie o soluzioni *miracolistiche* è velleitaria. I dati oggettivi dicono inesorabilmente che dobbiamo fare ancora i conti con il debito accumulato che ci impone una crescita monca almeno fin quando non saranno risolti i numerosi dubbi di compatibilità con quanto previsto dal TUE e le strettoie imposte dal Patto alle politiche fiscali nazionali pur in assenza di un'istituzione a livello europeo capace di coordinare la politica monetaria gestita dalla BCE con le diverse politiche fiscali gestite a livello nazionale. Il compromesso raggiunto sui conti pubblici degli Stati membri messo a punto dall'Ecofin, in sede di Raccomandazione concernente i GOPE alla luce degli orientamenti impartiti dal Consiglio europeo di Barcellona del 16 marzo 2002 (doc. 100/02), fa ben sperare per l'individuazione ravvicinata di una *Cabina di Regia* istituzionale dotata di un 'autorità sufficiente per realizzare il coordinamento delle politiche fiscali nell'ambito di una strategia complessiva che teneva debitamente in conto le diverse priorità nazionali a causa della diversità dei risultati, delle prospettive, delle strutture e delle istituzioni di ciascuna nazione. A tale riguardo, le priorità di intervento nel nostro Paese si traducono nella necessità di promuovere investimenti mirati in nuove tecnologie da parte delle imprese, di

ampliare l'intervento pubblico nella ricerca e nella formazione, di rafforzare il patrimonio di infrastrutture pubbliche, di rendere più efficiente l'amministrazione pubblica sulla linea dei passi avanti compiuti negli anni recenti.. Il passaggio dall' interpretazione *ragionieristica* a quella *politica* del Patto può essere considerato una vera *svolta* in quanto ha comportato l'inclusione nel documento finale del vertice di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002 (doc 02/13) della formula che lega la stabilità macroeconomia alla crescita e alla riforma del mercato del lavoro. Ma, soprattutto, la lettura in chiave politica del Patto risiede nella volontà di arrivare con gradualismo a un cambiamento sostanziale nella condizione e nell'applicazione delle politiche economico/finanziarie europee. Non a caso bilanci in pareggio erano necessari e richiesti nella prima fase del lancio dell' euro, ora si tratta di muoversi verso una seconda fase in cui si mantiene la stabilità ma si ripone l'enfasi anche su crescita e flessibilità. Ne consegue una ulteriore reinterpretazione idonea a consentire forme di sostegno a politiche di sviluppo al posto delle sole politiche procicliche (tese a favorire la quasi stagnazione in atto) che il Patto attualmente consente. Dalle regole europee di finanza pubblica devono derivare non solo vincoli ma anche opportunità per i singoli governi nazionali: non più ingessate da elevati *deficit* le politiche di bilancio possono riconquistare margini di azioni adeguati per le correzioni degli squilibri strutturali e delle tendenze spontanee dell'economia. Il Patto deve recuperare la sua funzione di *accordo sulla crescita* dopo aver prodotto *la cultura della stabilità* e in questa ottica va considerata con favore l'ipotesi di tornare alla "regola aurea" nella conduzione della finanza pubblica, di limitare cioè l'obbligo del pareggio di bilancio alle entrate e spese correnti, lasciando aperta la possibilità di finanziamento in debito di vere ed effettive spese per investimenti. Si tratterebbe di un indirizzo particolarmente appropriato per l'Italia, che ha visto negli ultimi anni una significativa caduta degli investimenti pubblici, specie nel Mezzogiorno, e che soffre dei ben noti ritardi nel campo delle infrastrutture. Ciò non pregiudica la virtuosità delle politiche di finanza pubblica: per un Paese come il nostro che ha conosciuto disavanzi a due cifre, un *deficit* dello 0,5% o dell' 1 per cento non ne intacca certo la credibilità interna ed internazionale né tanto meno incide negativamente sui fondamenti dell'economia. D'altronde, a partire dalla nascita dell'euro i singoli paesi europei non dispongono più di una leva importante per la politica economica come quella monetaria,

ormai integralmente trasferita a Francoforte presso la Banca Centrale europea (Tivelli, 2002.(17)

La strada imboccata sulla *flessibilità* del Patto per consentire il dispiegarsi delle politiche fiscali nazionali si rivela, dunque, oculata e lungimirante. Spetta al nostro Paese, ora, di dotarsi di *una fiscal policy* centrata sulle priorità economico-sociali che possono così essere riassunte: far fronte al rallentamento del ciclo mediante una gestione attiva della domanda; proseguire come previsto nelle riforme fiscali volte ad eliminare le rigidità dal lato dell'offerta; tener conto della *qualità* della spesa pubblica per rafforzarne l'impatto sugli investimenti e sui consumi; garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche sul lungo termine. Tutto ciò richiede un lucido disegno politico e una *leadership* credibile *(governance)* e efficace nel quadro di un sistema pluralistico di federalismo fiscale agganciato all' elaborazione di una Costituzione europea che, a sua volta, definisca le riforme istituzionali necessarie per dare vita a un'effettiva politica economico/finanziaria, capace di garantire prospettive reali di crescita del reddito e dell'occupazione per l'insieme dei paesi dell'Unione.

NOTE

[1] Nel caso europeo, l'unificazione monetaria avviene in un quadro politico non statuale e, quindi, non dispone degli strumenti per garantire la convergenza (fra i paesi destinati a farvi parte) attraverso le tradizionali manovre di politica economica. In conseguenza, la Germania dovendo sopportare il costo più elevato in termini politici per la rinuncia alla moneta più forte del sistema, volle garantirsi che il processo di convergenza si realizzasse *ex ante* per evitare le esternalità negative derivanti da comportamenti derivanti da parte dei paesi più deboli. In questo senso, cfr. A. Majocchi, 2000.

[2] Gli *Indirizzi di massima* per le politiche economiche costituiscono il centro del coordinamento della politica economica e offrono un quadro per gli orientamenti generali sulla base delle indicazioni approntate dal Comitato economico/finanziario (CEF) e dal Comitato di politica economica (CPE). Il Consiglio riesamina periodicamente la sostenibilità delle finanze pubbliche nel contesto dei programmi di stabilità e convergenza. Cfr. *Raccomandazione* del Consiglio del 15 giugno 2001 (9326/01).

[3] Come si è evidenziato nel testo, il Patto di stabilità si compone di una manifestazione di volontà del Consiglio europeo (esternata sotto forma di *Risoluzione)* e di due Regolamenti del Consiglio dell'Unione europea (regolamenti n. 1466 e 1467 del 17 giugno 1997). La Risoluzione è l'atto attraverso cui il Consiglio europeo ha impresso l'impulso all'adozione del Patto conferendogli il massimo rilievo politico, i regolamenti hanno stabilito norme di natura sostanziale circa gli obiettivi delle politiche finanziarie e norme di natura procedurale circa le varie fasi della attivazione della sorveglianza multilaterale e dei suoi esiti. Sulla questione, Cfr. G. Cananea. 2000).

[4] In realtà la procedura per i disavanzi eccessivi e il Patto di sta-

bilità e crescita costituiscono la concreta risposta della UE al problema della disciplina di bilancio. Tra le diverse questioni sollevate circa l'efficacia e l'applicazione delle regole del Trattato e del Patto, due hanno acquistato prevalenza: la validità di regole quantitative come meccanismo efficace di garanzia e l'importanza dell'istituzione di regole procedurali per costringere a un comportamento fiscale responsabile. Per un' applicazione agli Stati membri dell'UE, cfr. J. Von Hagen-I. Arden 1994).

[5] Sulla necessità della retta attuazione del principio di sussidiarietà nei rapporti finanziari fra gli Stati membri e l'Unione europea, la discussione sulla natura e sulla portata di tale principio è del tutto carente sotto il profilo della dottrina giuridica ed economica nonché sotto quello della politica e della giurisprudenza. Ma, se la distribuzione dei poteri nell'Unione poggia sull'efficienza e l'equità redistributiva occorre investigare il contenuto economico/finanziario della sussidiarietà e le sue implicazioni in termini di riallocazione delle risorse. Sotto questo aspetto i vincoli del Patto di stabilità appaiono del tutto incoerenti, dal momento che il Trattato si richiama espressamente alla sussidiarietà scoraggiando, implicitamente, un ruolo attivo fiscale dell'U.E nella stabilizzazione, ma allo stesso tempo impone severe regole che si contrappongono al precedente principio v. Cfr. CEPR, 1995.

[6] La Convenzione può essere considerata l'assemblea costituente della nuova Europa, in quanto dovrà studiare le riforme istituzionali dell'UE e scrivere la bozza della futura costituzione. A partire dalla fine del febbraio 2002 e per un anno, inaugurerà un metodo nuovo e più aperto di modifica dei Trattati,anche se le decisioni finali saranno prese nella Conferenza intergovernativa, che avrà probabilmente inizio nella seconda metà del 2003; questo, in sintesi il vademecum della Convenzione:

PRESIDIUM. E' l'ufficio di presidenza della convenzione. Avrà un ruolo decisivo: dovrà organizzare i lavori, preparare e filtrare i documenti, raggiungere il consenso fra tutti i delegati, cura-

re la redazione del documento finale che sarà trasmesso al vertice UE di Atene nel giugno 2003. Ne fanno parte il presidente Valere Giscard d'Estaing, vicino al ppe, i suoi due vice, Giuliano Amato (Pse) e Jean Luc Dehaene (Ppe) designati dal vertice UE di Laeken, due rappresentanti dell'Europarlamento, il Ppe spagnolo Inigo Mendez de Vigo e il Pse tedesco Klaus Haensch, due della Commissine UE, il Ppe francese Michel Barnier e il Pse portoghese Antonio Vitorino; oltre a due rappresentanti delle delegazioni dei parlamenti nazionali e a tre delegati delle presidenze di turno dell'UE fino a giugno 2003 (Spagna, Danimarca e Grecia).

ITALIANI. Fra i 66 membri titolari della Convenzione con pieno diritto di voto (15 delegati dei governi, due della Commissione, 30 dei parlamenti nazionali, 16 del Parlamento europeo, Giscard, Amato e Dehaene, oltre ai 39 delegati dei Paesi candidati, che però non possono impedire un consenso fra i comunitari) ci sono sei italiani. Amato come vicepresidente, Gian Franco Fini in rappresentanza del Governo, Lamberto Dini e Marco Follini per il Parlamento nazionale e i capi gruppo europei di Fi e An Antonio Tafani e Cristiana Moscardini nella delegazione dell 'Europarlamento.

DELEGATI GOVERNI. Italia a parte, il Lussemburgo ha designato l'ex presidente della Commissione VE Jacques Santer (Ppe), la Danimarca l'ex commissario europeo Hennig Christophersen (Centrodestra), la Francia il ministro per gli affari europei PieTre Moscoviti (Pse), la Finlandia la universitaria Teja Tiilikanen, vicina al Pse. La Germania ha scelto l'intellettuale di area Spd Peter Glotz, la Gran Bretagna il sottosegretario agli Esteri Peter Hain, il Belgio, il ministro degli Esteri e vice premier Luois Michel, la Spagna Ana Palacio, ex presidente della commissione affari giuridici europei di Strasburgo.

DOVE E QUANDO. La Convenzione si riunirà in plenaria due giorni al mese nella sede dell'Europarlamento a Bruxelles, il presidium ogni settimana. La riunione costitutiva è prevista per il

28 febbraio, la conclusione dei lavori dopo circa un anno.

LA PARTITA. Si giocherà non solo fra europeisti ed euromoderati, o critici, e fra comunitari e intergovernativi, ma anche probabilmente fra piccoli e grandi Paesi UE e fra famiglie politiche.

[7]Le tappe della riforma UE passano attraverso queste scadenze:

1 MARZO 2002: Sessione inaugurale della Convenzione sulle riforme i cui lavori dureranno un anno. **SECONDO SEMESTRE 2003**: Conferenza intergovernativa sotto la presidenza italiana dell'Unione europea. **FINE 2004**: Entro l'anno (data prevista per l'allargamento) dovrà essere pronto il nuovo Trattato.

[8] La revisione del Titolo V della Costituzione italiana operata con la l.cost. n.3/200 l, può essere considerata esemplare rispetto a quando si afferma nel testo la cui economia non consente ulteriori riflessioni sul tema in oggetto che è trattato, invece, in un saggio specifico in corso di stampa. Cfr. L. Di Renzo, 2002.

[9] L'avvio verso la convergenza è avvenuto, dunque, in Italia nel pieno di una delle più gravi crisi politico-istituzionali che il Paese abbia mai attraversato dopo la nascita della Repubblica, a cui si sommava l'improvvisa recessione economica e la tempesta monetaria dell'autunno del 1992, quando la speculazione finanziaria internazionale si rese conto che poteva approfittare dello spiazzamento di una moneta debole ma sopravvalutata costringendo l'Italia a uscire dallo SME. In effetti, il ciclo di risanamento iniziato nel 1992 ha espresso una potenzialità non comparabile nelle esperienze vissute dagli altri Stati membri dell'VE. Cfr. L. Bernardi, 1994; Pappalardo-Mattina, 1999.

[10] In realtà, nel corso del 1996 si sono cumulati una serie di fattori sfavorevoli alla finanza pubblica: crescita dell' economia notevolmente inferiore al previsto (previsioni 3,0% . crescita reale 0,6%), ciclo politico-elettorale, crescita delle retribuzioni, incremento delle prestazioni sociali, tiraggi di tesoreria da parte di enti ed imprese decentrate. La situazione fu valutata con più realismo dal Governo Prodi che varò a fine giugno un intervento corretti-

vo addizionale di circa 16.000 mld, ma reso inefficace dalla *clausola di salvaguardia.* Cfr. M. Bernasconi, 1997.

[11] Sulle linee interpretative del processo di risanamento e in merito al problema della sostenibilità futura dell'equilibrio raggiunto, cfr. Bernasconi-Marenzi, 1998. Sul consolidamento dell'aggiustamento di bilancio e la stabilità del quadro della finanza pubblica nel 1998, cfr. L. Bernardi, 1999.

[12] Nelle Conclusioni del Consiglio europeo di Barcellona del 16 marzo 2002 (doc. 100/02) viene ribadito un rafforzamento degli attuali meccanismi di coordinamento delle politiche fiscali e vengono richiesti sforzi equilibrati tanto nel settore economico quanto in quello sociale offrendo opportune garanzie contro l'esclusione con un elevato livello di protezione e dialogo attraverso politiche attive al fine di promuovere i valori di democrazia e solidarietà. Ciò significa realizzare un'analisi sistematica *del policy mix* della zona euro per valutare le conseguenze delle politiche monetarie sulle politiche fiscali degli Stati membri. Prendendo spunto da tali raccomandazioni nel vertice di Siviglia *(Presidency Conclusion,* doc. 02/13, www.europa.) è stato sottolineato che i GOPE rivolti agli Stati membri, nell'indicare la solidità dello scenario per le politiche macrofinanziarie devono tener presente la possibilità per gli Stati membri di avvalersi di una politica fiscale discrezionale entro un necessario margine di manovra.

[13] Nel quadro della Convenzione europea, la Commissione sta avanzando precise proposte sulle priorità delle politiche dell'Unione. In questo contesto, la questione del finanziamento dell'Unione è senz'altro tra le più rilevanti. Se, nel 2006, l'attuale regime sarà ancora vigente, circa il 90% dei finanziamenti dell'Unione proverrà dalle tesorerie nazionali, in una misura che lascerà pochi margini di manovra al Parlamento europeo. La Commissione si è impegnata a preparare una proposta alla Convenzione, al fine di permettere il finanziamento del bilancio comunitario attraverso imposte in compartecipazione con gli Stati

membri, in sostituzione dei presenti trasferimenti nazionali. Per la posizione della Commissione sul tema dell'imposta unica europea, cfr. *Relazione* della Commissione COM (98) 560 e quanto riportato nel testo.

[14] Il Consiglio Ecofin (nella riunione dell'11 gennaio 2002) nell'approvare il programma di stabilità dell'Italia in quanto in linea con i requisiti del Patto sottolineava che «... i risultati del 2001 (che si è chiuso con un disavanzo intorno all'1,1% del Pil) eccedono gli obiettivi originari...» e accoglieva con rammarico il rinvio di un anno (al 2004) della discesa del debito pubblico sotto il 100% del Pil sia pure riconoscendo le «... difficoltà legate all'andamento dei mercati nel rispettare gli obiettivi delle privatizzazioni». L'Ecofin era stato ancora più duro nei confronti dell'Italia l'anno precedente (12 febbraio 2001) in sede di approvazione del Programma di stabilità relativo, tanto da provocare un'aspra reazione del ministro del Tesoro V. Visco, che giudicava la promozione con riserva espressa dall'Ecofin piena «... di pregiudizi e ovvietà sul risanamento italiano» (Intervista a Repubblica del 13 gennaio 2001). In effetti, nel *Documento Ecofin* s'invitava l'Italia a fare di più per il suo piano di rientro dal debito pubblico, a tagliare le tasse solo in presenza di equivalenti tagli alla spesa e a non procrastinare oltre il 2001 la riforma delle pensioni. Occorre, tuttavia, aggiungere che nella stessa riunione per la prima volta l'Ecofin approvò una *raccomandazione speciale* all'Irlanda, definendo la politica di bilancio irlandese espansiva e in contrasto con l'esigenza di riportare sotto controllo il surriscaldamento inflazionistico. La censura colpiva il Paese europeo con la crescita più alta degli anni '90 fra gli Stati dell'Unione europea, con il secondo più basso debito pubblico e con il secondo più alto surplus di bilancio. L'avvertimento all'Irlanda è stato considerato un errore pericoloso nel metodo, configurandosi come un'espressione di coordinamento delle politiche fiscali da parte della Commissione controproducente e fuori dalla realtà. Cfr. Alesina-Perrotti, 2001.

[15] Il problema della capacità della classe politica attuale di rapportarsi all'Europa (una volta archiviatone l'ingresso) in modo adeguato per fare dell'Italia un membro protagonista all'interno dell'Unione con la protezione e la promozione degli interessi nazionali in ambito europeo e, dunque, con una presenza attiva e incisiva, è stato ben evidenziato da G. Pasquino, 2000 e anche da S. Gozi, 1997.

[16] Il sostegno alla crescita e alla dimensione sociale è stata posta al centro dell' attenzione degli ultimi Consigli europei. In particolare con il Consiglio di Lisbona del marzo 2000 l'Unione si è data per il prossimo decennio un obiettivo strategico: diventare l'economia (basata sulla conoscenza) più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. Questo indirizzo è stato confermato e definitivamente messo a punto nella riunione di Goteborg del 15 giugno 2001 alla luce del Consiglio europeo di Stoccolma (23-24 marzo 2001) e da ultimo nel Consiglio europeo di Siviglia del 21 giugno 2002. Cfr. DOC 9326/0 1 e 10093/02 disponibili nel sito web europa.eu.int.

[17] Allo studio del Governo c'è un nuovo sistema per la manovra del bilancio che comporta nuove regole di autolimitazione per Governo e Parlamento nel contenuto della legge finanziaria. In sostanza, il progetto offre prospettive di riordino degli strumenti normativi della manovra di bilancio in cui la legge finanziaria acquista una novellata centralità, quale strumento di adeguamento annuale della legislazione nazionale al contenuto e agli obiettivi del Patto di stabilità europeo e quale meccanismo di attuazione del nuovo art. 119 Cost. che tenga conto dei reciproci rapporti finanziari tra Stato, Regioni e autonomie in modo da poter assumere iniziative di spesa all'interno di un quadro di compatibilità generale. Il senso complessivo del progetto è stato espresso dallo stesso Ministro dell'economia «. .*Europa, titolo V, evoluzione della tecnica contabile*». Cfr. *Resoconto* sommario della seduta congiunta n. 13 Bilancio Senato e V Bilancio Camera, del 20 febbraio 2002. In argomento: L. Di Renzo, 2002 e anche R. Perrone Capano, 2001.

APPENDICE
Nascita ed evoluzione del Patto di stabilità e crescita

a cura di Eduardo Maria Piccirilli

1. Il processo di costituzione dell'Unione Economica e Monetaria Europea è stato accompagnato fin dall'inizio da puntuali regole finanziarie che hanno imposto agli Stati membri la convergenza verso una finanza pubblica rigorosa e sana ed un quadro macroeconomico stabile.

Non vi è dubbio che prima di arrivare alla moneta unica "Molti tentativi erano stati messi in opera per realizzare forme di coordinamento della finanza pubblica e dei bilanci degli Stati europei, ma questi tentativi ancorché interessanti e validi, non avevano conseguito alcun successo determinando regressi e ritardi nell'agenda dell'integrazione. Si pensi, ad es., alla mancata realizzazione della CED (Comunità europea di difesa) o della CPE (Comunità politica europea) agli inizi degli anni cinquanta, esperimenti che miravano ad una completa cooperazione nell'ambito della politica della sicurezza e a una piena integrazione politica, il cui fallimento comportò un ridimensionamento degli obiettivi rapportandolo a condizioni non eccessivamente onerose per i paesi aderenti. Così, i principali obiettivi della CEE, ai sensi del Trattato di Roma, furono l'istituzione di un mercato comune e il progressivo avvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Da allora sono stati compiuti notevoli progressi verso la realizzazione di entrambi e un primo progetto può essere considerato il piano Werner approvato dal Consiglio nel giugno del 1970. Il piano prevedeva la progressiva attuazione di un'unione economica e monetaria entro il 1980 nonché un collegato trasferimento delle decisioni inerenti la politica congiunturale dal livello nazionale a quello comunitario in modo da giungere a una gestione armonizzata dei bilanci nazionali. Tuttavia, un progetto di così vasta portata poggiava su basi fragili: mancavano sia i presupposti economici che la volontà politica di rinunciare nella misura adeguata ai diritti di sovranità nazionale " (Di Renzo). (1)

Infatti, con i primi segnali di debolezza degli accordi di Bretton Woods (2) manifestatesi già alla fine degli anni '50 del XX secolo, che portò alla svalutazione del franco francese e alla valutazione del marco tedesco, indussero i capi di stato e di governo, in un vertice tenuto all'Aia nel 1969, a gettare le prime basi per la costitu-

zione dell'unione economica e monetaria.

Nel Marzo 1971 i sei paesi fondatori della CEE (3) si accordarono sull'istituzione dell'UEM. Ma il crollo del sistema di Bretton Woods e la decisione americana (agosto del 1971) di far fluttuare liberamente il dollaro, provocarono un'ondata d'instabilità sui mercati dei cambi, che rimise in questione i rapporti di parità tra le monete Europee e arrestò il processo dell'UEM. I tentativi di costituire una zona di stabilità monetaria ripresero nel Marzo 1979 sotto l'impulso della Francia e della Germania, con l'istituzione del Sistema Monetario Europeo (SME) (4), basato sul concetto di tassi di cambio fissi ma adattabili.

A questo meccanismo di cambio parteciparono le monete di tutti gli stati membri tranne il Regno Unito.

Nel 1985, con l'adozione del programma del mercato unico, apparve sempre più chiaro che non sarebbe stato possibile sfruttare appieno il potenziale del mercato interno, fino a quando vi erano costi relativamente elevati per le transazioni, dovuti alla conversione delle monete e alle incertezze inerenti alle fluttuazioni dei tassi di cambio.

Nel Giugno del 1988 il Consiglio Europeo di Hannover istituì un "Comitato" affidato all'allora presidente della Commissione Europea, Jacques Delors, con il compito di elaborare un progetto concreto per la realizzazione dell'Unione Economica e Monetaria (U.E.M.).

Nell'aprile 1989 il Comitato elaborò il "Report on Economic and Monetary Union in the European Community", denominato in seguito "Rapporto Delors".

"Sulla base del rapporto Delors, che prevedeva un processo in tre fasi, iniziarono le trattative per realizzare l'unione economica e monetaria nonché l'unione politica in un clima di entusiasmo. È senza dubbio, dall'Atto Unico (5) che gli Stati membri mostrano un idem sentire per la coesione economico-sociale con l'affermazione di progetti molto ambiziosi e lungimiranti che vengono coagulati dal Trattato di Maastricht. Il Trattato prospetta mutamenti incisivi per la politica monetaria-valutaria, finanziaria ed economica dell'Europa e, in particolare, pone le basi per il loro coordinamento ovvero la loro integrazione sopranazionale" (Di Renzo). (6)

Dal Rapporto emergeva la stretta connessione tra l'Unione economica d'Europa, l'Unione monetaria e il Mercato unico. Gli obiettivi da raggiungere erano:

la stabilità dei prezzi;
la crescita equilibrata con occupazione, la convergenza degli standard di vita tra paesi;
l'equilibrio delle bilance commerciali dei paesi aderenti.

La Commissione era ben consapevole che per realizzare tali obiettivi era necessario ridurre le divergenze economiche esistenti tra gli Stati aderenti all'Unione. Gli strumenti a disposizione erano stati individuati nei seguenti:
l'adozione di una politica monetaria comune;
la compatibilità tra le altre politiche economiche nazionali;
il trasferimento di alcune responsabilità in materia di politica economica e soprattutto monetaria dagli Stati membri alla Comunità in applicazione del principio di sussidiarietà.

Con l'istituzione del Mercato unico e l'avvio della gestione Delors, all'insegna del motto "un mercato una moneta", fu logico dare avvio a una nuova fase di integrazione accelerata, sfociata poi nel Trattato di Maastricht, il quale si propose di attuare l'Unione Economica e Monetaria in tre tappe, ponendo in rilievo la triplice necessità di maggiore coordinamento delle politiche economiche (7), di norme riguardanti l'entità e il finanziamento dei disavanzi dei bilanci statali e di una nuova istituzione, del tutto autonoma, a cui affidare la politica monetaria dell'Unione, la Banca Centrale Europea (BCE).

Nel Dicembre 1989, il Consiglio Europeo di Strasburgo chiese la convocazione di una conferenza intergovernativa che sfociò nel Trattato sull'Unione Europea, approvato formalmente dai capi di Stato e di Governo nel Consiglio Europeo di Maastricht, nel Dicembre 1991, e firmato il 7 febbraio 1992. (8)

Con l'introduzione del trattato di Maastricht, i Paesi membri si assumono un importante impegno per quel che riguarda la volontà di proseguire nel processo di integrazione europea dopo la fine della guerra fredda. Tale trattato si basa su due grandi questioni:

quella della riforma delle istituzioni e delle competenze. Per quanto concerne le competenze, esse fanno riferimento tanto ai temi tradizionali, quanto la politica estera e la sicurezza comune e gli affari interni e giudiziari. Questi settori rappresentano i nuovi pilastri su cui si fonda il sistema Europa: per ognuno di essi vigono procedure decisionali e strumenti di esecuzione differenti. (9)

Quella monetaria, preparata dal comitato Delors, che dà il via alla realizzazione della moneta unica, istituendo una Banca centrale ed un Sistema europeo di Banche centrali ed indicando regole e procedure per avviare una politica economica comune. L'unione

economica e monetaria completa il mercato unico, ma, naturalmente, ha un valore politico ben più grande rispetto agli impegni che i paesi dell'Unione avevano preso fino ad ora (www.europa.eu.int/obj/treaties/fr/frtoc112.htm).

La seconda questione del Trattato di Maastricht rappresenta senza ombra di dubbio l'aspetto più importante, perché da essa scaturiscono una serie di atti che di fatto spossesseranno i Paesi membri di alcuni poteri in materia economica-monetaria.

I principi fondamentali del Trattato per raggiungere l'Unione monetaria erano: il gradualismo e la convergenza macroeconomica.

Il primo principio si attuava in tre tappe secondo un calendario preciso.

La prima tappa è iniziata il 1 Luglio 1990 con la liberalizzazione integrale dei movimenti dei capitali; essa ha consentito al Consiglio di valutare i progressi compiuti in materia di convergenza economica e monetaria e ha dato tempo agli stati membri di adottare i provvedimenti adeguati per ottemperare a determinati divieti previsti nel Trattato (divieto di imporre restrizioni ai movimenti di capitali e duplice divieto alle banche centrali di permettere scoperti alle autorità e alle imprese pubbliche e di continuare a concedere loro un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie).

Il passaggio alla seconda tappa, effettuatosi il 1 Gennaio 1994, non era soggetto a nessuna decisione formale. Lo scopo era di consentire agli Stati membri di compiere progressi di rilievo verso la convergenza (10) delle loro politiche economiche: per il finanziamento statale si sono adottate norme precise ma non vincolanti ed è stato predisposto un nuovo tipo di sorveglianza, attuato dalla Commissione, riguardante le finanze pubbliche. Il coordinamento delle politiche monetarie è stato istituzionalizzato con la creazione dell'Istituto Monetario Europeo (IME), incaricato di rafforzare la cooperazione tra le banche centrali degli Stati membri e di effettuare i preparativi necessari per l'introduzione della moneta unica.

Il passaggio alla terza tappa, realizzatosi il 1 Gennaio 1999, è basata sul carattere cogente delle norme in materia di bilancio: lo stato membro che non si adatterà sarà passibile di sanzioni. La politica monetaria è stata unificata e affidata al Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC), comprendente le banche centrali degli Stati membri e la Banca Centrale Europea (BCE), subentrata all'IME.

Si è assistito quindi all'introduzione della moneta unica (EURO).

Per quanto riguarda, invece, il secondo principio, entro il 1997 gli Stati aderenti dovevano raggiungere i criteri di convergenza economica, in particolare:

tasso d'inflazione: l'anno precedente alla verifica del raggiungimento dei criteri di convergenza il tasso medio d'inflazione doveva essere prossimo al tasso d'inflazione dei tre paesi con il più basso tasso d'inflazione rilevato su base annua;

stabilità dei cambi: nei due anni precedenti alla verifica del raggiungimento dei criteri di convergenza il cambio della moneta dello Stato membro doveva aver rispettato le normali bande di oscillazione dello SME e non dovevano essere effettuate svalutazioni della parità centrale su iniziativa del singolo Stato;

stabilità dei tassi d'interesse: nei due anni precedenti alla verifica del raggiungimento dei criteri di convergenza il tasso nominale sulle obbligazioni a lungo termine dello Stato non doveva superare di oltre due punti percentuali l'analogo tasso dei tre Stati che avevano ottenuto i migliori risultati in termini di inflazione;

stabilità della finanza pubblica: lo Stato non doveva avere un disavanzo giudicato eccessivo

L'articolo 104 del Trattato di Maastricht stabilisce che gli Stati devono evitare disavanzi pubblici eccessivi. I parametri sono: il rapporto disavanzo/PIL; il rapporto debito pubblico/PIL. In entrambi i casi non si deve superare il valore di riferimento che è dato rispettivamente al 3 per cento e al 60 per cento.

Una volta costituita l'Unione Economica e Monetaria, quindi, emergeva la necessità di porre dei vincoli ai bilanci degli Stati membri in modo da rafforzare l'impegno degli stessi a conservare equilibrate condizioni economico-finanziarie.

In questo contesto, il 17 giugno 1997, ad Amsterdam, con una Risoluzione del Consiglio Europeo su crescita e occupazione (97/C236/02) venivano poste le basi di questo particolare accordo. Lo scopo del Patto di Stabilità è il mantenimento di una disciplina di bilancio (che prevede il divieto di disavanzi e debito pubblico eccessivi e prescrive il raggiungimento di una situazione di equilibrio con un saldo prossimo al pareggio o positivo) attuato attraverso gli strumenti del Processo di Sorveglianza Multilaterale (regolamento 1466/97) e delle Sanzioni in caso di disavanzo eccessivo (regolamento 1467/97).

Ne deriva il quadro delle compatibilità e dei vincoli entro cui gli stati membri possono far valere i poteri che restano loro propri, in materia di spesa, di entrate e di bilancio.

La Risoluzione de quo nasce dallo stesso Trattato che rinvia ad una successiva decisione del Consiglio Europeo sulla opportunità di adottare misure atte a salvaguardare le disposizione previste.

Le norme del Trattato stabilirono che, ai fini della decisione sul passaggio dalla seconda alla terza fase dell'UEM, dovessero intervenire in una successiva decisione, avente natura mista, in parte di verificazione circa l'osservanza dei requisiti prescritti per l'ammissione, in parte avente natura eminentemente politica, più che per il suo valore simbolico, per l'incidenza sullo status dei Paesi all'interno dell'Unione e per le ripercussioni sulle politiche del debito pubblico. Inoltre, l'esclusione alla terza fase, se indotta da un giudizio negativo sullo stato dei conti pubblici, avrebbe potuto provocare una diminuzione del credito, con il conseguente incremento degli interessi sul debito pubblico.

L'avere distinto, nella decisione da prendere, il momento del giudizio dal momento della scelta vera e propria spiega perché sia risultato necessario un nuovo accordo tra gli Stati membri. E' stato poi necessario un lungo e complesso negoziato, svolto dalla Commissione, affinché si raggiungesse un compromesso tra due opposte esigenze. Schematicamente, alla proposta del governo tedesco di rendere più stringenti i vincoli posti a carico dei poteri pubblici nazionali per non entrare nel circolo vizioso del disavanzo, onde evitare che l'adesione alla moneta (11) unica potesse dare luogo a un indebolimento della disciplina di bilancio, si contrapponeva la posizione del governo francese, secondo cui le scelte di bilancio non possono che spettare ai soli governi nazionali, i quali ne rispondono ai rispettivi parlamenti e, in ultima istanza, ai corpi elettorali, conformemente a un principio fondamentale del costituzionalismo europeo. Altri governi, come quello italiano, meno virtuosi, hanno dovuto accettare che si chiedessero maggiori impegni per il futuro di quanto il Trattato di Maastricht avesse previsto (12). E' proprio questo il significato rivestito dal Patto di stabilità: rafforzare i vincoli sulle politiche finanziarie pubbliche nazionali.

2. Una volta costituita l'Unione Economica e Monetaria emergeva, quindi, la necessità di porre dei vincoli ai bilanci degli Stati membri in modo da rafforzare l'impegno degli stessi a conservare equilibrate condizioni economico-finanziarie.

Una prima traccia del Patto di stabilità si rinviene in un discorso dell'allora ministro delle finanze tedesco Waigel fatto il 7 novembre 1995 al *Bundestag*. In quella sede fu proposto un nuovo Patto di stabilità per l'Europa nel quale si sarebbe dovuto sancire il principio, da applicare nei primi anni di funzionamento del nuovo sistema monetario, secondo il quale anche in periodi di congiuntura sfavorevole, il disavanzo non avrebbe dovuto superare il 3% del PIL, mentre in condizioni normali il limite del disavanzo non avrebbe dovuto essere superiore all'1 % del PIL. Il limite della proposta tedesca consisteva nel fatto che essa non teneva nel debito conto sia i vincoli gravanti sui bilanci dei singoli paesi, diversi a seconda del grado di convergenza reale dell'economia e delle prospettive demografiche, sia del fattore che lo spazio di manovra necessario alla politica di bilancio per affrontare in modo efficace gli equilibri congiunturali, varia fra i paesi membri ed è frequentemente più elevato nei paesi di minore consistenza sul piano demografico. La Commissione era, in sostanza, dell'avviso che, una volta stabilito un vincolo di bilancio a livello nazionale nel medio termine nella misura del 3% del PIL, non fosse più necessario fissare vincoli addizionali in materia di rapporto squilibrio di bilancio/PIL (13).

Un cambiamento nella posizione della Commissione ed un irrigidimento della Germania intervennero con la nota del 19 luglio 1996 *(Ensuring Budgetary Discipline in Stage Three of EMU)* con cui si giungeva ad una conclusione anticipatrice dei futuri assetti del Patto di stabilità. La Commissione affermava che "mantenere nella fase tre dell'UEM una disciplina di bilancio rappresenta una condizione essenziale per sfruttare tutti i benefici della moneta unica. Il valore di riferimento, per il disavanzo, del 3% del PIL deve essere considerato come un limite superiore in circostanze normali. La strategia deve essere fondata su un approccio a due livelli: alla disciplina budgetaria ed al coordinamento della politica di bilancio: a) obiettivi di bilancio di medio termine prossimi al pareggio o al superplus il che consente di rimanere al di sotto del 3% in condizioni normali mentre permette un minimo di differenziazione fra i paesi membri; b) coordinamento delle politiche di bilancio a livello dell'Unione per assicurare che esse formino un

disegno coerente per l'Unione nel suo insieme " [A. Majocchi]. (14)

L'accordo politico sul patto è stato raggiunto in occasione del Consiglio Europeo di Dublino del dicembre 1996 (15). IL testo è stato elaborato dal Consiglio Economia e Finanze (ECOFIN) su invito del Consiglio Europeo.

Il 17 giugno 1997, ad Amsterdam, con la Risoluzione del Consiglio Europeo su crescita e occupazione (97/C236/02), con la quale si introduce il Patto di Stabilità e Crescita, si chiarisce, si completa e si rafforza ciò che fu disposto nel Trattato di Maastricht relativo alla disciplina fiscale dei Paesi membri dell'Unione.

Lo scopo del Patto di Stabilità proposto è di vigilare affinché le finanze pubbliche degli Stati membri partecipanti alla zona euro siano stabilmente sani, onde garantire la credibilità dell'euro, sia nei confronti dell'opinione pubblica che dei mercati, e di facilitare il mantenimento di tassi d'interessi bassi, favorevoli all'investimento, alla crescita e all'occupazione.

Il PSC entra in vigore nel 1999 e l'innovazione principale rispetto al Trattato di Maastricht sta nel fatto che gli Stati membri s'impegnano a garantire, a medio termine, l'obiettivo di un bilancio vicino al pareggio o in surplus. Gli strumenti individuati per far rispettare tali impegni sono: il Processo di Sorveglianza Multilaterale (regolamento 1466/97) e la Procedura dei Disavanzi Eccessivi (regolamento 1467/97).

Il PSM è basato sul principio della pressione tra pari. Tutti gli attori coinvolti nel processo di sorveglianza (Consiglio, Commissione e Stati Membri) devono impegnarsi alla piena e tempestiva applicazione delle norme, esercitando pressione su soggetti che non rispettano i vincoli posti dalle norme comunitarie. Il PSM riguarda ogni aspetto dell'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri, nonché gli indirizzi di politica economica degli stessi.

Per permettere il controllo, gli Stati membri sono obbligati a presentare ogni anno un programma che è definito di "stabilità", per i Paesi della zona Euro, mentre per i Paesi fuori dalla zona euro (come ad esempio la Gran Bretagna) è definito di "convergenza".

Entrambi i programmi devono contenere dettagliate informazioni su:

obiettivi di finanza pubblica: l'obiettivo di medio termine di un

saldo di bilancio pressoché in equilibrio o in surplus (rapporto disavanzo/PIL e rapporto debito/PIL);

andamento dell'economia: le previsioni sull'andamento delle variabili economiche rilevanti, quali il tasso reale di sviluppo, l'occupazione e l'inflazione;

provvedimenti di politica economica adottati: una descrizione delle misure che devono essere adottate per conseguire l'obiettivo e una valutazione del loro impatto quantitativo sul bilancio;

loro effetti sui conti pubblici: una valutazione dell'influenza, sul saldo di bilancio e sul debito, degli scostamenti nell'andamento delle variabili economiche rispetto alle previsioni.

Il Consiglio vigila sull'attuazione dei programmi di stabilità in base alle informazioni fornite dagli Stati membri ed alle valutazioni effettuate dalla Commissione.

Le norme sul Patto di Stabilità hanno integrato la disciplina contenuta nel Trattato relativa alla sorveglianza multilaterale, consentendo al Consiglio, sulla base di una raccomandazione da parte della Commissione, di emettere un "allarme preventivo" nel caso in cui lo stesso ritenga che il disavanzo stia per diventare eccessivo.

Gli standard applicativi che consentono di misurare se i disavanzi siano eccessivi sono di due tipi, a seconda che abbiano carattere quantitativo o qualitativo. Tra i primi, che costituiscono parametri di sintesi, tratti in modo empirico dalla situazione esistente all'inizio degli anni Novanta, figurano i rapporti numerici tra l'entità complessiva del disavanzo e del debito e il prodotto interno lordo, i quali non possono superare, rispettivamente, le soglie di riferimento del 3% e del 60% rispetto al PIL. (16) E' da notare che è sufficiente il rischio di un disavanzo, anche quando i parametri siano rispettati. Tra gli altri standard figurano la situazione di bilancio ed economica a medio termine e, soprattutto, la discriminazione tra i disavanzi, a seconda che essi siano generati da consumo pubblico o da investimenti pubblici. Infatti, le spese destinate agli investimenti sono suscettibili di essere incluse nel disavanzo del quale la Commissione e il Consiglio debbono tenere conto. La ragion d'essere della discriminazione sta nel convincimento che non il disavanzo in quanto tale sottrae risorse alla formazione dei capitali, ma soltanto la sua componente che finanzia il consumo pubblico, cioè la spesa corrente, la quale provoca squilibri a danno delle generazioni future.

La Procedura per i Disavanzi Eccessivi è definita dall'art. 104 C

del Trattato di Maastricht e dal regolamento 1467/97 che ne stabilisce i termini per le varie fasi che la costituiscono.

Essa viene avviata se uno Stato membro supera il criterio del disavanzo pubblico fissato al 3% del prodotto interno lordo (PIL). Le norme stabiliscono i termini, le condizioni, le eccezioni e le sanzioni, anche finanziarie, che possono essere applicate allo Stato membro in questione.

In caso di disavanzo eccessivo di uno Stato membro, il Consiglio invia delle raccomandazioni (17) affinché il Paese interessato si adoperi ad attuare misure necessarie per porre fine a tale situazione. Se lo Stato non si conforma alle raccomandazioni o non prende le misure destinate a porre rimedio alla situazione, il Consiglio può infliggere delle sanzioni. Queste ultime consistono, in un primo momento, nel depositare (18), su un conto infruttifero di interessi, una somma di denaro presso la Comunità. (19) Il deposito è, in linea di principio, convertito in ammenda se, nei due anni che seguono, il disavanzo eccessivo non viene corretto [A. Monorchio]. (20)

Vi è, quindi, una "scala predeterminata" delle misure commendatorie o sanzionatorie, tutte da adottare con decisioni abrogabili: le raccomandazioni, ora rese contestuali all'accertamento del disavanzo eccessivo (art. 3, comma 3); la loro pubblicazione (art. 4, comma 4); la costituzione di un deposito infruttifero; la comminazione di ammende di importo corrispondente. Alle ammende sono conferiti due aspetti innovativi: sono insuscettibili di essere rimborsate, con grave danno per quei Paesi che versino già in gravi condizioni finanziari e sono destinate ad essere distribuite tra gli stati membri privi di disavanzi eccessivi.

Più volte il Consiglio ha inviato raccomandazioni a Paesi membri diversi (Portogallo, Francia, Germania) per disavanzi eccessivi.

Ma una decisione "dell'Ecofin di sospensione della procedura per *deficit eccessivo,* causò la crisi del sistema. Infatti, in quella fase nacque il contrasto tra Consiglio e Commissione. Il Consiglio dei Ministri sospese di propria iniziativa l'applicazione della procedura per deficit eccessivi (che nel caso specifico doveva essere applicata a Francia e Germania) lasciando che i ministri delle finanze tedesco e francese firmassero una dichiarazione di intenti non vincolante, con cui i due Paesi dichiaravano di impegnarsi a ridurre i deficit nei prossimi due anni secondo le loro forze. Questa forzata rottura delle regole fissate dal Trattato e dal

Protocollo sui deficit eccessivi a favore di due grandi paesi, ha indotto la Commissione europea a ricorrere alla Corte di Giustizia.

La Commissione, però, in una sua comunicazione del giugno del 2004 esaminò diversi elementi per una revisione, ma anche per un rafforzamento, del Patto prima della pronuncia della Corte di Giustizia, focalizzando l'attenzione: a) sulla sostenibilità del debito nella sorveglianza dell'evoluzione dei bilanci condizionato da dinamiche sul medio e lungo periodo; b) sulla situazione specifica di ciascun paese nel definire gli obiettivi a medio termine di posizioni di bilancio "prossime al pareggio o in attivo" considerando altri fattori come la crescita economica potenziale, l'inflazione, le passività implicite esistenti connesse con l'invecchiamento demografico e l'impatto delle riforme strutturali; c) sulle circostanze e sugli sviluppi economici quando si applica la procedura per i disavanzi eccessivi, tenendo conto dei periodi prolungati di crescita rallentata attraverso la clausola delle circostanze eccezionali e degli itinerari di risanamento dei disavanzi eccessivi; d) sull'adozioni di azioni preventive per correggere le evoluzioni inadeguate. Qualsiasi iniziativa che si intraprenderà dovrà comunque garantire un giusto equilibrio tra un grado di discrezionalità potenzialmente più alto nel sorvegliare e coordinare le politiche di bilancio e la necessità che un sistema basato su delle regole – 3% del rapporto fra il disavanzo pubblico e il PIL e 60% del rapporto fra il debito pubblico e il PIL- resti semplice e trasparente, in quanto tali valori si sono dimostrati validi e restano l'elemento centrale della sorveglianza multilaterale.

Il 13 luglio del 2004 con una sentenza, la Corte di Giustizia, accolse il ricorso della Commissione contro la decisione dei ministri delle Finanze del 25 novembre 2003, riaprendo così i giochi istituzionali con una produzione di effetti non solo sul caso in sé ma sui rapporti di potere fra gli organi (C-27/04) [Di Renzo] (21).

In seguito, il Consiglio europeo stesso ha sollecitato la Commissione a proporre adeguamenti del PSC sfociato poi in una relazione adottata dal Consiglio Ecofin del 20 marzo 2005, intitolata "Migliorare l'attuazione del Patto di Stabilità e Crescita".

3. Tenuto conto delle difficoltà incontrate da alcuni Stati membri (come ad esempio Francia e Germania) quanto al raggiungimento degli obiettivi di bilancio rispetto agli impegni assunti nei programmi di stabilità aggiornati, nell'autunno 2002 si è svolto un vivace dibattito sul patto di stabilità e crescita e sugli impegni volti a raggiungere saldi di bilancio in pareggio o in attivo entro il 2004. L'Eurogruppo, che riunisce i ministri dell'economia e delle finanze della zona euro prima di un Consiglio ECOFIN, si è impegnato a ridurre i disavanzi strutturali dello 0,5% del PIL all'anno a partire dal 2003. La Commissione, però, in quella occasione, ha ribadito che i punti fondamentali del Patto non possono essere messi in discussione e che è impensabile una riforma per rendere più semplice il suo rispetto.

Le difficoltà registrate da questi Stati a rispettare i parametri imposti dal trattato (da essi voluto) ha fatto nascere una certa convergenza in merito alla "flessibilizzazione del patto".

Si è dovuto attendere il marzo 2005 per arrivare ad un accordo capace di dare una migliore definizione degli obiettivi da raggiungere e un impegno rigoroso di riequilibrio dei bilanci.

L'intesa sulla riforma è stata raggiunta il 20 marzo (22), dopo nove ore di trattative. A sbloccare una lunga ed estenuante maratona, è stato il compromesso raggiunto sui costi della riunificazione tedesca. Nella bozza presentata dal lussemburghese Juncker (23) ai ministri di Eurolandia, questa spesa non veniva considerata tra le eccezioni previste in caso di sforamento del deficit. Ma la Germania non intendeva affatto rinunciare alla possibilità di uno sconto, vista la sua già complicata situazione. La riforma Juncker è stata così riscritta rendendo più facile tutto il negoziato sugli altri punti controversi. Tra questi spicca il periodo concesso per rientrare sotto il 3%. Il piano di Juncker prevede che al termine attuale di due anni sia aggiunto un altro anno. E inoltre in caso di "eventi economici avversi" questo periodo sia allungato ulteriormente, fino ad arrivare a cinque anni. Non cambieranno le due soglie: i valori di riferimento per il deficit e il debito pubblico del 3% e del 60% del PIL continuano a fornire la necessaria spina dorsale del quadro fiscale e rimangono l'ancora del sistema. Non è passata così la richiesta di una *golden rule* che avrebbe escluso a priori dal computo del deficit alcune spese. Le eccezioni ci potranno essere solo ex post, cioè solo dopo che è stata sfondata la soglia del 3%. Lo sforamento è permesso se deriva da un tasso di crescita negativo o da un periodo prolungato di crescita bassa; in ogni

caso lo sforamento del tetto al deficit deve essere eccezionale e temporaneo e il deficit deve restare vicino al 3%. Per i Paesi più indebitati e a basso potenziale di crescita l'obiettivo a medio termine è quello di ottenere un surplus di bilancio. Non si aprirà più una procedura per il deficit eccessivo se il debito non cala abbastanza. La sorveglianza sul debito deve essere rinforzata adottando il concetto di "diminuzione sufficiente" che tende al valore di riferimento con un ritmo soddisfacente in termini qualitativi. Fra tutti i fattori rilevanti di cui tenere conto nel valutare un deficit eccessivo si cita anche il contributo degli Stati membri a migliorare la solidarietà internazionale e a raggiungere gli obiettivi della politica europea.

La riforma del PSC ha apportato diverse modifiche rispetto alla risoluzione del Consiglio del 1997 ad Amsterdam.. Il Consiglio del 20 marzo 2005 si è posto l'obiettivo di migliorare la governance, rafforzare il meccanismo preventivo e migliorare l'applicazione del meccanismo correttivo. Per l'attuazione del PSC vige una specifica suddivisione delle responsabilità. Agli Stati membri compete la conduzione delle politiche di bilancio con l'impegno a perseguirle in linea con gli obiettivi imposti dall'Unione Europea (secondo i parametri del PSC e le raccomandazioni del Consiglio Ecofin) la Commissione ha il diritto esclusivo di iniziativa nel raccomandare interventi all'Ecofin e si impegna ad esercitarlo in modo da agevolare il funzionamento rigoroso, tempestivo ed efficace del PSC. Al Consiglio Ecofin è demandata la responsabilità di far osservare il PSC.

Con la riforma del Patto, fermo restando la suddivisione delle responsabilità, si evidenzia la necessità di una più stretta collaborazione fra Stati membri, la Commissione e il Consiglio Ecofin, nonché un rafforzamento del sostegno e della pressione reciproca. In questo quadro, gli Stati membri devono attuare una migliore elaborazioni di regole di bilancio a livello nazionale, una continuità politica-amministrativa nel mantenere gli obiettivi di finanza pubblica ed un maggior coinvolgimento dei parlamenti nazionali.

Il meccanismo preventivo (ovvero le modifiche al Processo Multilaterale di Sorveglianza) viene introdotto con il regolamento 1055 del 2005 (che ha modificato il precedente regolamento 1466 del 1997). Con il nuovo regolamento gli Stati membri presentano programmi di stabilità o di convergenza, nei quali espongono in dettaglio i programmi di finanza pubblica di medio periodo. Nell'ambito di questo programma gli Stati membri devono speci-

ficare un obiettivo di medio termine (OMT) che viene fissato tenendo conto del rapporto tra il debito e il PIL corrente e della crescita potenziale, considerando anche le passività implicite. L'OMT potrà consistere in una posizione di bilancio vicina al pareggio oppure in avanzo. Le finalità che si intendono raggiungere attraverso questo meccanismo (24), sono tre:

mantenere un margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento del 3 per cento fissato per il rapporto disavanzo/PIL;

assicurare rapidi progressi verso il raggiungimento di finanze pubbliche sostenibili;

consentire uno spazio per manovre di bilancio, in particolare per rispondere alle esigenze di investimenti pubblici.

Per i Paesi dell'area dell'euro gli specifici obiettivi di medio termine nazionali dovranno collocarsi, una volta aggiustati per gli effetti del ciclo economico e al netto delle misure temporanee e una tantum, in un intervallo compreso tra l'un per cento del PIL e il pareggio o l'avanzo di bilancio. Gli OMT vanno riveduti in occasione dell'attuazione di importanti riforme strutturali e, comunque, ogni quattro anni.

Nel caso in cui lo Stato membro non abbia ancora conseguito il proprio obiettivo di medio termine dovrà impegnarsi in un percorso di risanamento. Lo sforzo di aggiustamento dovrà essere maggiore nei periodi di congiuntura favorevole e potrebbe essere più limitato nelle fasi sfavorevoli.

Nel tracciare il percorso di avvicinamento all'OMT o nel concedere uno scostamento momentaneo da tale obiettivo ai paesi già in linea, si considerano l'attuazione di riforme strutturali che hanno come finalità l'aumento della crescita potenziale o il contenimento di costi nel lungo termine con ricadute positive quantificabili sulla sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche. Si dovrà mostrare molta attenzione nei confronti di quei paesi che attuano riforme volte ad introdurre sistemi pensionistici a più pilastri di uno obbligatorio a capitalizzazione. E' consentito ai paesi che attuano queste riforme di deviare dal percorso di aggiustamento verso l'OMT con uno scostamento in linea con il costo netto della riforma del pilastro a gestione pubblica, a condizione che la deviazione abbia carattere temporaneo e che sia mantenuto un opportuno margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento del 3 per cento fissato per il rapporto tra il disavanzo pubblico e il PIL.

Il meccanismo correttivo già disciplinato dall'art. 104 del

Trattato e dal Regolamento n° 1467/97 del Consiglio, è stato modificato dal Regolamento del Consiglio n° 1056 del 2005. Gli aspetti salienti di tale modifica hanno il fine di accelerare e chiarire le modalità di attuazione della Procedura per i Disavanzi Eccessivi.

Si ha, quindi, l'eccezionalità del disavanzo eccessivo, quando è stato generato da una grave recessione dovuta ad una crescita negativa del PIL reale o ad un calo cumulativo del prodotto durante un periodo prolungato di crescita molto bassa del PIL reale rispetto a quella potenziale (25).

Il Trattato di Maastricht all'art. 104 precisa che la Commissione, nella relazione da essa elaborata che costituisce il primo passo della Procedura dei Disavanzi Eccessivi, deve tener conto di "*tutti gli altri fattori significativi*, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro". Il nuovo regolamento ha chiarito quali sono i fattori rilevanti di medio periodo di un paese: la crescita potenziale; le condizioni congiunturali prevalenti; l'attuazione del programma di Lisbona e di politiche intese a promuovere la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione; l'impegno volto al risanamento del bilancio nei periodi di congiuntura favorevole; dalla sostenibilità del debito; dagli investimenti pubblici; dalla qualità complessiva delle finanze pubbliche. Lo Stato membro, inoltre, potrebbe far valere altri fattori che siano rilevanti per valutare esaustivamente, in termini qualitativi, il superamento del valore di riferimento. Anche gli sforzi di bilancio rivolti alla solidarietà internazionale, fra cui segnatamente la unificazione dell'Europa, che hanno ripercussioni negative sulla crescita e sul carico fiscale dello Stato membro, sono ricompresi tra i fattori rilevanti.

Quando un disavanzo viene considerato eccessivo (eccede il 3% del PIL), i fattori significativi saranno oggetto di valutazione solo se il disavanzo pubblico resta prossimo al valore di riferimento e solo se il superamento di tale valore è temporaneo. Qualora il Consiglio Ecofin decida che esiste un disavanzo eccessivo, tali fattori saranno considerati nelle raccomandazioni o intimazioni rivolte allo Stato membro.

La Commissione e il Consiglio Ecofin terranno in considerazione quegli Stati membri che sforano di poco i parametri (disavanzi eccessivi prossimi ai valori di riferimento: 3 per cento del PIL), quando attuano riforme pensionistiche che introducano un sistema a più pilastri di cui uno obbligatorio a capitalizzazione.

Maggiore attenzione è rivolta alla sorveglianza del debito ed alla

sua sostenibilità, in quanto l'eventuale allontanamento dal rapporto debito/PIL pari al 60% sarà valutato alla luce di altri elementi quali: la velocità con cui il divario si riduce avvicinandosi al valore di riferimento; le condizioni macroeconomiche; la dinamica del debito. In presenza di questi fattori, il Consiglio Ecofin formulerà raccomandazioni sulla dinamica del debito nei suoi pareri sui programmi di stabilità e di convergenza.

Anche i termini della Procedura per i disavanzi eccessivi hanno subito delle variazioni.

In particolare, è stato esteso da tre a quattro mesi il termine entro cui il Consiglio Ecofin deve emettere la raccomandazione nei confronti dello Stato membro che si trova in una situazione di disavanzo eccessivo; da quattro a sei mesi il termine previsto per l'adozione di provvedimenti efficaci in risposta a una raccomandazione dell'Ecofin; da uno a due mesi il termine entro cui deve essere formulata un'intimazione allo Stato membro da parte dell'Ecofin nel caso in cui decida che la sua raccomandazione sia stata disattesa; da due a quattro mesi il termine entro cui il paese deve porre in essere azioni efficaci in risposta all'intimazione.

Dopo la riforma, il termine iniziale fissato per la correzione del disavanzo resta, di regola, l'anno successivo alla constatazione, ma la definizione di questa scadenza e la decisione sull'esistenza di circostanze particolari che giustifichino una proroga di un anno devono tener conto di una valutazione globale equilibrata degli "altri fattori significativi".

Altre circostanze particolari, quali eventi economici imprevisti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche, possono indurre l'Ecofin a fissare una scadenza iniziale diversa.

La riforma del Patto rappresenta sicuramente una pietra miliare nella crescita dell'economia dell'Europa. Chi fino ad oggi ha ritenuto che il Patto doveva essere applicato in modo rigido e pedissequo evitando quindi qualsiasi modifica, ha dovuto fare i conti con il non rispetto dello stesso da chi, tra l'altro, l'ha voluto.

"Il Patto va visto nel contesto storico in cui è nato. All'epoca c'era il problema di garantire l'applicazione dei criteri di Maastricht e la paura che, una volta decollata l'unione economico - monetaria, si sarebbe rischiato il rilassamento generale con relativo abbandono dei criteri di Maastricht. Quindi, di fatto, i criteri di Maastricht sono stati codificati anche nel Patto con maggiore incisività, il che era psicologicamente comprensibile nel momento

in cui cominciava l'avventura della moneta unica, ma, cinque anni dopo, alla luce dell'esperienza sul campo, il Patto certamente risulta troppo rigido come strumento di politica economica. Esso doveva diventare più flessibile per tener conto degli alti e bassi della congiuntura e per dare più margini di manovra ai Paesi virtuosi mentre quelli con alto debito devono continuare a dare priorità alla sua riduzione. Cioè andava modernizzato ma senza allontanarsi troppo dall'ortodossia: il PSC ha risolto il problema della stabilità ma non quello della crescita economica e perciò risultava opportuno l'introduzione di una certa flessibilità in funzione dell'andamento della congiuntura economica, purché non diventi sinonimo di politiche lassiste, che finirebbero per portarci ai livelli di deficit e debito che abbiamo conosciuti negli anni 80. (Di Renzo).(26)

Infatti, dall'analisi "Sul primo anno di applicazione del Patto di stabilità e crescita" fatta dalla Commissione europea e trasmessa al Consiglio e al Parlamento europeo in data 13 giugno 2006 [SEC (2006) 751], si evince chiaramente che la riforma del Patto ha rafforzato l'elasticità e la logica economica del quadro europeo. In linea con le strategie di Lisbona (per la crescita e l'occupazione), il patto riveduto attribuisce maggiore importanza all'evoluzione del debito e all'attuazione di politiche strutturali atte a rafforzare il potenziale di crescita e la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Agli Stati membri è consigliato di attuare una politica rigorosa di risanamento del bilancio nei periodi di congiuntura economica favorevole al fine di creare margini di bilancio in previsione dei periodi meno favorevoli.

Tale strategia si rende opportuna in quanto le decisioni e le raccomandazioni vengono adottate al termine di un'analisi economica globale, nell'ambito della quale viene prestata maggiore attenzione agli sforzi di risanamento fatti dagli Stati membri e non ci si limita ai soli risultati nominali a breve termine.

La Commissione ritiene, ad un anno dall'applicazione del nuovo Patto, che il bilancio è nel complesso positivo, in quanto ha determinato una maggiore adesione nazionale alle regole di disciplina di bilancio grazie al rafforzamento dell'impianto economico che consente di prendere maggiormente in considerazione le differenze tra le economie dei singoli paesi. Almunia, infatti, nella sua relazione riconosce che la adozione di nuovi spazi introdotti dal nuovo Patto, ha determinato un dialogo più costruttivo e trasparente in materia di politica economica a livello della UE. (27)

4. Lo Stato italiano al fine di rispettare i parametri di Maastricht, ha inteso coinvolgere le Regioni e gli Enti locali nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica che consentano all'Italia di rispettare gli impegni assunti a livello europeo attraverso il Patto di Stabilità e di Crescita.

Per la prima volta con un atto, si può dire epocale, e nel rispetto degli artt. 10 e 11 della carta Costituzionale, il Governo inizia un percorso virtuoso volto al contenimento della spesa pubblica.

Infatti "C'è stato un tempo, durato troppo a lungo, in cui nel nostro Paese le dinamiche della finanza pubblica hanno seguito i percorsi di una politica di spesa poco incline ad avvertire e vivere come un vincolo il problema degli equilibri del bilancio. I n questo contesto le annuali manovre di bilancio si sono trovate a condividere la disagevole condizione di chi è costretto ad inseguire gli eventi, essendo preclusa ogni possibilità di anticiparli e disinnescarli sul nascere; e si sono puntualmente consumate nel tentativo di temperarne gli effetti nel breve periodo, per lo più spostando in avanti gli orizzonti temporali dei problemi ma così accrescendoli ulteriormente. Solo l'approssimarsi degli appuntamenti stabili per il varo dell'unione monetaria ed economica europea ha indotto l'intero Paese ad interrogarsi e a riflettere a fondo sui limiti di questo sistema, a scorgerne i rischi e a reclamare, alla fine, il superamento. Nel breve volgere di qualche anno, vincendo una scommessa che agli occhi di molti ci vedeva perdenti, è stata disegnata e coerentemente applicata con successo una incisiva strategia di risanamento finanziario, volta non solo a rendere possibile il riequilibrio strutturale dei conti pubblici, ma soprattutto a far si che si realizzassero le condizioni necessarie ad assicurare il mantenimento stabile e sicuro nel tempo. Lo stesso documento di programmazione economico-finanziaria, approvato con specifiche risoluzioni parlamentari, conferma gli impegni assunti dall'Italia con il Patto di stabilità e crescita, ponendo vincoli sui saldi di bilancio del sistema delle Amministrazioni pubbliche, che determinano comportamenti coerenti da parte di tutti i soggetti pubblici (Stato, Regioni, Enti locali, ecc.). Nell'ambito di tale quadro programmatico assumono evidenza due obiettivi: quello della riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo e quello della stabilizzazione dell'avanzo primario sui livelli idonei a consentire, nel contempo, una significativa politica di sviluppo e di crescita ". (28)

L'art. 28 della legge 23 dicembre 1998 n° 448 (29) (legge finan-

ziaria 1999) introducendo il cosiddetto Patto di Stabilità Interno ha di fatto esteso l'applicazione degli impegni presi in sede comunitaria agli Enti Territoriali. I suddetti Enti sono chiamati a concorrere al contenimento del deficit del sistema delle Amministrazioni pubbliche e sono incentivati a ridurre il proprio stock di debito pubblico.

Il patto di stabilità interno impegna i governi locali a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie risorse e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo.

Il patto di stabilità interno, così come specificato nella Circolare Ministerile del 18 febbraio 1999 "Patto di Stabilità Interno - istruzioni per l'uso" (30), indica dei risultati da raggiungere, e in questo senso è prescrittivo, ma pone dei vincoli sulle modalità di raggiungimento dei risultati, che possono essere diversamente calibrate. In altri termini, esso impone oneri e non obblighi, nel senso che impone il raggiungimento di un risultato ma non impone l'utilizzazione di determinati strumenti per il suo raggiungimento, né sanziona l'eventuale mancanza di raggiungimento degli obiettivi prefissati. Le possibili sanzioni future sono strettamente legate alle sanzioni che potrebbero essere applicate dagli organi comunitari all'Italia in caso di violazione del patto di stabilità e crescita sottoscritto dal Paese.

Il patto, cosi come affermò l'allora sottosegretario al Tesoro, on. Pietro Giarda, "ha più natura di esortazione programmatica che di norma imperativa: per questa ragione si è ritenuto non necessario introdurre nella legge tutte le indicazioni e le norme che sarebbero state necessarie se le norme fossero state di carattere imperativo. Il patto di stabilità interno può essere meglio interpretato come un insieme di precetti tendenti a realizzare obiettivi condivisi da governo centrale e sistema delle autonomie che non come un sistema di norme imperative assistite da un sistema di pene e sanzioni".(31)

Gli enti territoriali devono concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso il rispetto di una serie di parametri circa i valori di bilancio onde escludere sconfinamenti della spesa:

modalità di calcolo del saldo programmatico;
contenimento della spesa corrente;
riflessi sulle previsioni di bilancio e sulle gestioni di cassa e di competenza;

ripercussioni finanziarie sugli esercizi futuri.

Le disposizioni previste nella legge finanziarie del 1999 e anche in quelle future, non si applicano ai comuni inferiori ai 5000 abitanti.

Le finanziarie successive a quella della prima introduzione del "Patto di stabilità interno" hanno apportato modifiche solo al calcolo, mantenendo l'intelaiatura sostanzialmente invariata.

Solo nella finanziaria del 2002 si introduce, per la prima volta, un meccanismo premiante e sanzionatorio. (32)

Con la legge 289/2002 (legge finanziaria 2003) si modifica e si integra l'originario Patto di Stabilità. La legge, oltre a modificare le modalità di calcolo, modifica anche le sanzioni a carico di quegli enti che non rispettano il patto. Per questi Enti, infatti, il comma 15 dell'art. 29 della legge 289 del 2002 vieta l'assunzione di personale a qualsiasi titolo, vieta il ricorso all'indebitamento per finanziare investimenti ed impone una riduzione drastica degli acquisti di beni e servizi.

Per quanto riguarda, invece, le novità, il legislatore ha voluto introdurre la programmazione trimestrale dei flussi di cassa dell'obiettivo annuale. Tale programmazione deve tener conto delle riscossioni e dei pagamenti che verosimilmente potranno verificarsi nel corso dei vari trimestri di riferimento (art. 29, comma 17 legge 289/92).

Di maggiore importanza risultano essere le modifiche apportate dalla legge finanziaria per il 2003, in particolare l'art. 29. Le maggiori innovazioni riguardano:

- l' assenza di vincoli finanziari sulle spese degli enti; le regole per il "patto 2003" prevedono vincoli relativi al solo saldo finanziario di fine esercizio;
- una diversa impostazione delle regole per le province ed i comuni; la presenza di "due patti" distinti è necessaria per consentire alle province la detrazione dalle spese correnti sostenute a seguito del trasferimento di funzioni dallo Stato e dalle Regioni;
- l' introduzione di un sistema di programmazione trimestrale dei flussi finanziari di cassa, pur limitatamente alle voci che determinano il saldo finanziario, con il coinvolgimento del Collegio dei revisori dei conti degli enti nelle funzioni di valutazione della coerenza tra gli obiettivi trimestrali e l'obiettivo annuale e di controllo del loro raggiungimento;
- la definizione di un sistema di regole innovative per il

patto di stabilità 2005 rispetto ai sistemi di regole sinora definite (inserimento nel calcolo del saldo delle spese d investimento).

Il patto di stabilità per il 2003 prevede il raggiungimento dei seguenti obiettivi: le province dovranno migliorare il saldo dell'esercizio 2003 del 7% rispetto al corrispondente saldo dell'esercizio 2001, mentre i comuni dovranno ottenere un saldo finanziario per il 2003 non superiore a quello relativo al 2001. Il rispetto del patto consentirà nel 2003 un risparmio rispetto agli andamenti tendenziali di circa 1800 milioni di euro. (33)

Le disposizioni della legge finanziaria 2005 (34) contengono importanti e rilevanti novità rispetto alle regole degli anni precedenti e sono indirizzate alle Regioni a statuto ordinario (35), alle Province, ai Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, alle Comunità montane con popolazione superiore a 10.000 abitanti, alle Unioni di comuni e alle Comunità isolane con popolazione superiore a 10.000 abitanti.

In particolare, è stato stabilito:

l'estensione dei soggetti coinvolti nel patto di stabilità interno e nel suo monitoraggio via web;

l'introduzione di un sistema premiante per gli enti;

la definizione degli obiettivi programmatici (sia per la gestione di competenza che per quella di cassa) espressi in termini di spese (correnti e in conto capitale), e non più di saldo finanziario";

- le esemplificazioni delle modalità di calcolo dell'obiettivo programmatico per l'anno 2005, per la sua declinazione in obiettivi infrannuali, per la comunicazione ed il monitoraggio degli stessi. (36)

A tutto ciò bisogna aggiungere che, negli ultimi tempi i trasferimenti agli Enti territoriali sono stati decurtati di anno in anno. Questo significa che l'insieme che dette amministrazioni per garantire la costanza dei servizi offerti negli anni addietro, dovranno trovare migliori risorse per compensare i minori trasferimenti.

Anche le amministrazioni locali hanno avvertito tutto il peso della rigidità del Patto di Stabilità manifestandola con contestazioni e coinvolgendo anche la Corte Costituzionale, la quale anche se non ha accolto la sostanza delle obiezioni sollevate con i ricorsi, ha comunque indicato al legislatore ordinario la necessità di definire meccanismi attuativi più flessibili, in grado, da una parte, di adattarsi alle diverse realtà socio-economiche del paese e , dall'altro, di non penalizzare la riconosciuta autonomia finanziaria delle

Istituzioni territoriali prevista dall'articolo 119 della carta Costituzionale.

La Corte con sentenza n° 36 del 2004, esaminando le contestazioni regionali relative ad alcune delle norme attuative del Patto di Stabilità interno contenute nell'articolo 24 della legge 448 del 2001, giustifica e legittima le contestate norme statali in materia, ma solo in via transitoria, perché lo Stato italiano sta attraversando un periodo di emergenza finanziaria. Infatti, una volta superato tale emergenza, la disciplina del Patto dovrà comunque essere adeguata in modo da garantire una maggiore aderenza alle differenti realtà socio-economiche ed un pieno rispetto dell'autonomia degli Enti territoriali ex art. 119 della carta Costituzionale.

Alla luce di quanto esposto, si rileva che il sistema attuale, relativo alle regole in materia economica e finanziaria, è ancora fortemente centralizzato nonostante la riforma del Titolo V della costituzione del 2001. Ciò si desume dal mancato coinvolgimento degli enti territoriali nella elaborazione di un DPEF, di una finanziaria, e dal come si introducono regole relative al Patto.

E' necessario, quindi, rivedere i meccanismi di concertazione istituzionale e di attivare un vero potere di coordinamento della finanza pubblica riconoscendo alle Regioni di determinare la flessibilità delle regole del Patto in favore di quei Comuni che hanno forti problemi di natura socio-economiche. Ciò sarebbe opportuno perché così si attuerebbe l'articolo 117 della carta Costituzionale che stabilisce che il coordinamento della finanza pubblica è materia concorrente tra Stato e Regioni.

NOTE

1) L. Di Renzo, "La disciplina economico/finanziaria nel Trattato di Maastricht" (parte prima), in www.innovazionedirit-to.unina.it, n° 3/2005.

2) "Sono gli accordi raggiunti alla Conferenza di Bretton Woods sulla politica monetaria da perseguirsi nel periodo post-bellico. Gli obiettivi di tale politica prevedevano: a) la completa e libera convertibilità di tutte le valute, al fine di incoraggiare gli scambi multilaterali; b) la stabilità dei cambi; c) un qualche sistema mediante il quale prestare assistenza a paesi che si trovassero in temporanea difficoltà nei loro pagamenti con l'estero. Gli accordi prevedevano anche un certo grado di controllo dei cambi nel periodo immediatamente successivo alla fine del conflitto. L'accordo che fu in definitiva un compromesso tra il piano Keynes e il piano White, portò alla costituzione del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Internazionale per la ricostruzione e lo Sviluppo, due organismi internazionali destinati a concedere prestiti ai paesi membri, il primo a breve e a carattere monetario, il secondo a lungo termine e per scopi di sviluppo e produttivi", Picchi F., "Dizionario Enciclopedico Economico e Commerciale", Zanichelli, 1990.

3) I sei paesi fondatori (Italia, Francia, Belgio, Repubblica Federale di Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi), firmarono a Parigi il 18 aprile del 1951 il primo trattato comunitario di istituzione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) entrato in vigore il 23 luglio del 1952. Successivamente, con i trattati di Roma stipulati il 25 marzo del 1957, si dà vita alla Comunità economica europea (CEE) e alla Comunità europea per l'energia atomica (CEEA O EURATOM).

4) Il principio dello SME consisteva nel fondare i tassi di cambio su tassi centrali determinati in funzione dell'ECU, l'unità di conto Europea, che rappresentava la media ponderata delle monete partecipanti. A partire da questi tassi centrali si era calcolata una banda bilaterale, entro la quale le fluttuazioni delle monete tra di loro non potevano superare il margine del 2,25 % (eccettuata la lira italiana alla quale fu accordato il margine del 6 %).) L'iniziativa della nascita del Sistema Monetario Europeo (SME) è da ascriverlo al Presidente francese Valery Giscard d'Estain ed al cancelliere tedesco Helmut Schmidt. I due statisti con l'intenzione

di accelerare il processo di integrazione europea e consci del grande valore che la moneta ha nella vita di un paese, capirono che era necessario, sia pure con gradualità, portare l'europea alla moneta unica.

5) L'Atto unico europeo fu stipulato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e all'Aia il 28 febbraio dello stesso anno. Il suo contenuto si fonda sulla strategia della Commissione europea che tende a creare per davvero il mercato unico previsto dai Trattati. Il nome Unico deriva dal fatto che in un unico trattato venivano comprese le questioni propriamente comunitarie, legate appunto alla creazione di un unico mercato e quelle relative alla cooperazione politica europea. L'Atto unico contiene inoltre clausole di rinvio ad una successiva riforma, in particolare gli articoli 20 e 30 relativi all'unione economica e monetaria. Questi due temi costituiranno lo spunto per l'avvio della Conferenza intergovernativa che preparerà il Trattato di Maastricht.

6) Di Renzo, op. cit.

7) G. Della Cananea, "Indirizzo e controllo della finanza pubblica", Bologna 1996.

8) Tale trattato ha trovato qualche ostacolo per la sua introduzione da subito in quanto alcuni Paesi membri hanno dovuto superare alcune difficoltà interne, prima di recepirlo. La Danimarca ha ratificato il trattato con un referendum popolare, mentre la Germania ha dovuto superare l'ostacolo del ricorso costituzionale.

9) Il primo si fonda sul sistema comunitario e gli altri due sul sistema intergovernativo. Il Trattato di Maastricht introduce il concetto di cittadinanza europea e, sul piano istituzionale, la codecisione legislativa fra Consiglio dell'Unione e Parlamento europeo e del voto di approvazione parlamentare della Commissione europea (www.europa.eu.int).

10) S. Cafaro, "Moneta unica europea e criteri di convergenza", in Dir. Com. e degli scambi Inter.li, n. 3/1996.

11) Per la proposta tedesca sul Patto di stabilità, Agence Europe, n. 1962 del 24 novembre 1995.

12) T. Padoa Schioppa, "L'Europa verso l'Unione monetaria", Bologna, 1992

13) Di Renzo L., "La disciplina economica finanziaria nel trattato di Maastricht", in www.innovazionediritto.unina.it, (II parte), n° 4/2005

14) Majocchì A., Le scelte di Maastricht e il futuro dell'Unione Economica e Monetaria, in La finanza pubblica italiana, Rapporto 2000, a cura di Bernardi, Bologna, Il Mulino, 2000.

15) In un incontro dibattito su: "Maastricht e dopo Maastricht" tenutosi alla Aspen Institute il 1° febbraio del 1997, l'allora ministro dell'economia, Carlo Azeglio Ciampi, condividendo e approvando l'introduzione del Patto di Stabilità, tra l'altro, affermò: "Non vi è stabilità senza sviluppo, come non vi è sviluppo senza stabilità".

16) Majocchì , op. cit.

17) Il Consiglio può, su raccomandazione della Commissione, rivolgere allo Stato in oggetto una raccomandazione specifica (segnalazione precoce o *early warning).* In questo senso, *Early warning* è un "avvertimento preliminare" che fa parte delle procedure previste dal Patto di stabilità e di crescita. Viene proposto dalla Commissione UE, mentre la decisione è presa dal Consiglio Ecofin.

Se il deficit di un Paese si avvicina al tetto del 3% del PIL, la Commissone propone e il Consiglio Ecofin decide un "avvertimento preventivo", al quale segue una raccomandazione vera e propria nel caso di sforamento del bilancio. Il primo *early warning* fu proposto dalla Commissione europea e approvato dal Consiglio Ecofin nel 2001 contro l'Irlanda per inflazione troppo alta e politica di bilancio troppo espansiva e "prociclica". Un secondo *early warning* ha riguardato il Portogallo e la Germania nel febbraio 2002 per rischio di deficit pubblico oltre il 3% (respinto dall'Ecofin); un terzo avvertimento preventivo ha interessato nel novembre del 2002 la Francia per lo stesso motivo (Di Renzo, op. cit.).

18) A. Malocchi , Coordinamento delle politiche economiche in un nuovo modello di federalismo fiscale, Milano, 2003,

19) Il deposito è composto da una parte fissa, pari allo 0,2% del PIL e da una parte variabile pari al 10% della differenza tra il disavanzo espresso in percentuale del PIL e il valore di riferimento del 3%.

20) A. Monorchio, "Viaggio Italiano", Milano, 2001.

21) Di Renzo L., op. cit.

22) Le soluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 20 marzo del 2005 relative alla riforma del Patto non furono ben accolte dalla Banca Centrale Europea. Infatti, con una dichiarazio-

ne del Consiglio Direttivo della banca del 21 marzo 2005 si esprimevano serie preoccupazioni: "Il Consiglio direttivo della BCE esprime serie preoccupazioni riguardo alle modifiche al Patto di stabilità e crescita proposte. E' necessario evitare che i cambiamenti del meccanismo correttivo del Patto ledano la fiducia nel quadro di riferimento per le politiche di bilancio dell'Unione europea e nella sostenibilità delle finanze pubbliche dei paesi dell'area dell'euro. Inoltre, quanto al meccanismo preventivo del Patto, il Consiglio direttivo prende atto di alcune delle modifiche avanzate che sono in linea con un possibile rafforzamento di tale meccanismo. Politiche fiscali solide e una politica monetaria orientata alla stabilità dei prezzi sono essenziali per il successo dell'Unione economica e monetaria r costituiscono i presupposti per la stabilità macroeconomica, la crescita e la coesione nell'area dell'euro. E' indispensabile che gli Stati membri, la Commissione europea e il Consiglio dell'Unione europea applichino con rigore e coerenza il quadro di riferimento rivisto in modo da promuovere la conduzione di politiche di bilancio prudenti. Nelle attuali circostanze è quanto mai fondamentale che tutte le parti interessate assolvono le rispettive responsabilità. I cittadini e i mercati possono fare affidamento sul fermo impegno del Consiglio direttivo ad adempiere il suo mandato di mantenere la stabilità dei prezzi". Banca Centrale Europea, "La riforma del Patto di Stabilità", Bollettino, agosto 2005.

23) Jean-Claude Juncker premier del Lussemburgo, era l'allora presidente di turno del Consiglio Europeo. Il testo concordato, frutto di un "lodo" del ministro francese Thierry Breton, affermava che venivano tenuti in considerazione "i costi della riunificazione europea che ebbero un impatto sulla crescita economica di uno Stato membro e sulla sua posizione fiscale". Una formulazione più generica di quella chiesta da Berlino, ma che alla fine soddisfò anche il ministro tedesco Hans Eichel ed convinse anche il ministro austriaco Karl-Heinz Grasser, che al suo arrivo alla riunione dell'Eurogruppo, ironizzò sulla richiesta della Germania: "Chiedere di tenere in conto i costi di qualcosa successo 15 anni fa sembra una barzelletta".

24) Il PSC, nella sua versione originaria, richiedeva agli Stati membri di perseguire un obiettivo di medio termine di saldo di bilancio "prossimo al pareggio o in avanzo", ma il Regolamento 1466/97 non fissava il percorso di avvicinamento a tale obiettivo.

Nell'ottobre 2002 invece si stabiliva che i paesi dell'area dell'euro che non si trovano ancora in tale posizione devono migliorare i propri saldi di fondo di almeno lo 0,5% del PIL l'anno. Inoltre, il Consiglio Ecofin ha in seguito precisato che tale miglioramento va misurato in termini di variazioni del saldo corretto per gli effetti del ciclo economico, mentre le misure una tantum devono essere considerate singolarmente nel merito e caso per caso. Infine la riforma precisa le disposizioni riguardanti la definizione di posizioni di bilancio sicure nel medio periodo e il relativo percorso di avvicinamento.

25) L'esercizio delle potestà relative alla finanza pubblica deve astenersi dal pregiudicare il preminente interesse comune alla solidità delle finanze pubbliche di ciascun Paese e deve rispettare le regole che presiedono al funzionamento dell'economia di mercato, comportando l'espansione delle libertà di concorrenza e di circolazione anche all'interno del settore pubblico. Le tendenze in atto, dunque, hanno sospinto verso un nuovo assetto del sistema di governo dell'economia e della finanza pubblica comunitaria. Il quadro costituzionale europeo è ispirato ai principi della concorrenza e del mercato e, in questo contesto, i pubblici poteri degli Stati membri sono chiamati ad esercitare più vasti compiti di regolazione, liberalizzazione, privatizzazione all'interno degli indirizzi generali di politica economica e finanziaria definiti dall'Unione europea, le cui guidelines pur continuando a porre come centrali gli obiettivi di risanamento e di stabilità, risultano ormai orientate verso la coesione, lo sviluppo, l'occupazione, riallacciandosi al libro bianco su crescita, competitività, occupazione noto come Piano Delors 2° [Commissione Europea, 1993]. La coerenza della politica economica viene assicurata dalla Commissione europea che dispone di due strumenti per monitorare le politiche che consentono di raccogliere le informazioni per valutare se le politiche nazionali sono in linea con gli obiettivi concordati a livello dell'UE e di indirizzare un richiamo agli Stati membri nel caso in cui i disavanzi minaccino di raggiungere un livello anormalmente elevato. Tali strumenti sono:
- gli indirizzi di massima per le politiche economiche/ grandi orientamenti di politica economica (IMPE/GOPE);
- i programmi di stabilità e convergenza sulla base del Patto di stabilità europeo

Con gli Indirizzi di massima per le politiche economiche viene

definito un quadro sia per l'UE che per ogni singolo Stato membro. Gli Indirizzi di massima mettono l'accento sulle implicazioni delle riforme strutturali, volte a rafforzare la competitività dell'Unione: essi le impongono di rendere i mercati più rispondenti ai cambiamenti in atto nell'economia.

Ogni anno gli Stati membri comunicano alla Commissione informazioni dettagliate sulle rispettive politiche economiche in particolare sulle politiche destinate a garantire la disciplina di bilancio. I paesi che hanno adottato l'euro forniscono informazioni con il cosiddetto programma di stabilità, gli altri Stati membri invece operano tramite il programma di convergenza.

Gli Indirizzi di massima contengono sia raccomandazioni generali, sia specifiche per i singoli paesi ed evidenziano le priorità fondamentali di politica economica. Essi sono lo strumento con cui il Consiglio esorta gli Stati membri ad attuare le rispettive politiche economiche, in modo da contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'UE oltre che il mezzo attraverso cui il Consiglio stesso attua l'efficace coordinamento di tali politiche. In tal senso gli IMPE svolgono un ruolo chiave nel consigliare gli Stati membri su come adottare politiche macroeconomiche orientate alla crescita ed alla stabilità, oltre che spingere i singoli Paesi alle riforme strutturali per potenziare la crescita e, in un'ottica più ampia, quella dell'Europa nel suo complesso. È attraverso gli IMPE che il Consiglio svolge una funzione di supervisione che garantisce il giusto coordinamento delle politiche. Ciò nell'ottica del perseguimento dell'interesse collettivo comunitario fondato sull'instaurazione di un sistema economico-istituzionale che si basi sulla piena sostenibilità economica, sociale e ambientale.

26) Di Renzo, op. cit.

27) Nella presentazione della Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 13 giugno 2006, Jaquin Almunia, commissario per gli affari economici e monetari, disse: "Introducendo maggiori spazi per la valutazione economica, la riforma ha stimolato un dialogo più costruttivo e trasparente in materia di politica economica a livello della UE. Essa ha rafforzato il sostegno e la pressione tra pari ed ha contribuito al funzionamento efficace del patto. Ma la sfida più difficile resta quella di andare oltre la correzione dei disavanzi eccessivi e di assicurare una posizione di bilancio confortevole a medio termine, grazie al potenziamento degli sforzi di risanamento reso possi-

bile dall'attuale miglioramento della situazione economica. Non possiamo ripetere gli errori del passato se vogliamo disporre di un margine di manovra sicuro da usare nei periodi difficili e rispettare nel contempo il nostro obbligo di ridurre il debito eccessivo"

28) Relazione introduttiva al disegno di legge finanziaria per il 1999, approvato con legge 23 dicembre 1998 n. 449.

29) Il diretto coinvolgimento degli enti territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel quadro degli accordi comunitari è stabilito dall'art. 28 L. 448\98, come modificato ed integrato da tutte le altre leggi finanziarie fino a quelle del 2007.

30) La circolare n. 12 del 1999 emanata dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, in merito al "... Patto di stabilità interno, a norma dell'art. 28 della Legge 23/12/1998 n. 448, intende coinvolgere le Regioni e gli Enti locali nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica che consentano all'Italia di rispettare gli impegni assunti a livello europeo attraverso il PSC. In particolare i suddetti Enti sono chiamati a concorrere al contenimento del deficit del sistema delle Amministrazioni pubbliche e sono incentivati a ridurre il proprio stock di debito pubblico ".

In particolare i suddetti Enti sono chiamati a concorrere al contenimento del deficit del sistema delle Amministrazioni pubbliche e sono incentivati a ridurre il proprio stock di debito pubblico

31) Relazione illustrativa all'applicazione dell'art. 28 legge 448/98 dell'on. prof. Piero Giarda, sottosegretario al Ministero del Tesoro

32) "In correlazione alle disposizioni di cui ai commi da 1 a 8, i trasferimenti erariali spettanti ai comuni e alle province a valere sui fondi di cui all'articolo 34, comma 1, lettere *a), b)* e *c)*, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, quali risultanti per ciascuno degli anni 2002, 2003 e 2004 in applicazione della legislazione vigente, sono rispettivamente ridotti dell'1 per cento, del 2 per cento e del 3 per cento. Per l'anno 2002, qualora l'ente non rispetti i limiti di cui al comma 4, l'importo dei trasferimenti ad esso spettante è ulteriormente ridotto in misura pari alla differenza tra gli obiettivi derivanti, per lo stesso ente, dall'osservanza del medesimo comma 4 e i risultati conseguiti. Le risorse che si rendono disponibili sono attribuite, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, alle province e ai comuni che abbiano rispettato i medesimi limiti" (art.

24, comma 9 legge 448/2001).

33) Circolare n. 7 del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 4 Febbraio 2004.

34) Le norme della legge finanziaria per il 2005, contenute negli articoli da 21 a 41 della legge 311/2004, hanno abrogato le disposizioni dettate dall'art. 29 della legge 289/2002 per il 2005 e gli anni successivi ed innova radicalmente la disciplina rispetto a quella prevista per gli anni precedenti.

35) Le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e Bolzano concordano con il Ministero dell'Economia e delle Finanze il livello delle spese correnti e in conto capitale, nonché i relativi pagamenti, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica per il periodo 2005/2007 entro il 31 marzo di ciascun anno. In Caso di mancato accordo, alle Regioni e Province Autonome si applicano le disposizioni relative alla disciplina generale del Patto di Stabilità Interno. Per gli Enti Locali per dei rispettivi territori provvedono le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano ai sensi delle competenze alle stesse attribuite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione. Qualora le suddette Regioni e Province non provvedono entro il 31 marzo di ciascun anno per gli Enti Locali dei rispettivi territori, si applicano le disposizioni relative alla disciplina generale del Patto di Stabilità Interno.

36) Circolari n 4 e 5 del Ministero dell'Economia e delle Finanze 8 e 11 Febbraio 2005

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Oltre alle sottoindicate fonti, per ulteriori approfondimenti di argomenti specifici, si può fare riferimento agli Autori citati nelle note alla fine dei singoli capitoli.

J. ALMUNIA
2004 *Strengtheining economy governance and improving the PSG*, Speech, 7387.
G. ABBAMONTE
1975 *Principi di diritto finanziario*, Napoli
A.M. ALBERTI
1997 *L'evoluzione del bilancio dello Stato* in Riv. Amm. Rep. Ital., fasc. 8
ALESINA -R. PEROTTI
2001 *Dublino colpevole sulla base d'indizi inesistenti*, www.ilsole24ore.com, 13 febbraio
G. AMATO
1994 *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in Quad. Costo li, XIV, 3
A. AMATUCCI
1992 *Il ruolo della banca centrale nella politica economica*, Bologna
1999 *L'ordinamento giuridico finanziario*, Napoli M. Arcelli
2004 *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Napoli.
2007 *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Napoli.
P. ARESTIS - K. MAC COULEY
2001 *An alternative stability Pact for the E. U.*, in Cambridge Journal of economics, n. 25
BAGNETTI G.
1994 *La costituzione economica*, Milano.
P. BARUCCI
1995 *L'isola italiana del Tesoro, ricordi di un naufragio evitato*
F. BASSANINI - S. MERLINI
1993 *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna F. Battini
1995 *Manovra finanziaria, bilanci e riforma amministrativa*, in Giornale di Diritto amministrativo, n. 1
M. BERNASCONI
1997 *Distorsioni del sistema tributario italiano - proposte di riforma*, in L. Bemardi (a cura di) *la Finanza Pubblica Italiana*, Rapporto
1998 *Eurosclerosi e disciplina fiscale*, in L. Bemardi (a cura di) *la Finanza pubblica italiana*, Bologna
2000 *Stabilizzazione ed evoluzione strutturale della finanza pubblica italiana*, in R.D.F. e SF, LIX, 1
M. BERNASCONI-A. MARENZI
1998 *Il deficit pubblico al 3%, Linee interpretative del risanamento*, in L. Bemardi *la Finanza pubblica italiana Rapporto* 1998, Bologna
L. BERNARDI
1993 *Dal rapporto Macdougall ali 'Uem*, in AA.VV. UEM, *Politica fiscale e vincolo di bilancio*, Milano (1994 *La finanza pubblica da una legislatura all'altra, in La finanza pubblica italiana*, Rapporto 1994, Bologna C. Bianchi
2000 *Politica monetaria e riequilibrio dei conti pubblici*, in La finanza pub-

blica italiana, Rapporto 2000 Bologna

L.BINI SMAGHI

2002 *Fiscal discipline and policy coordination in the eurozone, www.dt.tesoro.it*

BUCHANAN - WAGNER

1976 *Democraty in deficit,* New York

S. CAFARO

1996 *Moneta unica europea e criteri di convergenza,* in CEPR 1995 Riv. Dir. Comm e degli Scambi Inter.li, n.3

G. CAIANIELLO

1999 *Principio di legalità e ruolo della Corte dei conti,* In Riv. Diritto Pubblico.

S. CASSESE

1992 *La riforma costituzionale in Italia,* in Rivista trimestrale di diritto pubblico.

A. CERRETELLI

2004 *Deficit, bocciato l'Ecofin,* Il Sole 24 Ore del 14 luglio.

M. CHITI

1994 *Gli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria,* in AA.VV. Nuovo sistema dei controlli sulla spesa pubblica, Roma G. Cogliandro

1999 *Finanza sana e buona gestione finanziaria,* in Riv. Ital. Dir. Com. p. 1177 e ss.

COMMISSIONE EUROPEA

1995 *Le finanze pubbliche dell'Unione europea,* Lussemburgo

1987a *Una nuova frontiera per l'Europa,* 100 def. www.europa.eu.int \

1987b *Relazione sul finanziamento del bilancio della Comunità* 101 def. www.europa.eu.int

1992a *Relazione sul sistema delle risorse proprie,* 81 def. L www. europa.eu.int

1992b *Attuazione dell'accordo interistituzionale sul bilancio,* 82 def. www. europa.eu.mt

1992c *The system olown resources,* 81 final, march. 10

1992d *Le finanze pubbliche comunitarie,* Lussemburgo

1993a *Stable money - Sound finances Community Public Financè in the prospective 01 EMU,* in European Economy n. 53 .

1993b *The economics of Community Public Finance in European Economy,* n. 5

1995 *Growt, Competitiveness, Employment, the Challenges and Ways* of *forward into* 1 *Century,* White Paper, Luxembourg

1997 *Budget Contributions, El Expenditure, Budgetary Balances and Relative prosperity of the Member States,* Paper forwarded to the Ecofin for october 13 meeting

1998 *Relazione sul funzionamento del sistema delle risorse proprie,* in Boll. U. E. suppl. 2

1999 *Proposta relativa al sistema delle risorse proprie, 333 def. 8 luglio*

2000a *La politica fiscale nell'Unione europea,* Lussemburgo

2000 b *Rapport financier,* Lussemburgo

2000c *Vademecum budgetaire,* Lussemburgo
2000 *Synthèse chiffrée du budget 2001,* Lussemburgo
2001 *Synthèse chiffrée du budget 2002,* Lussemburgo

CORTE DEI CONTI
2000 *Rendiconto esercizio finanziario* 1999, www.corteconti.it
2001 *Rendiconto esercizio finanziario 2000* www.corteconti.it
2002 *Rendiconto esercizio finanziario 2001* www.corteconti.it

G. CURTI GIALDINO
1993 *Trattato di Maastricht sull' Unione europea,* Roma

M. DEGNI
1999 *La decisione di bilancio tra vincoli esterni e riorganizzazione dei poteri,* in Ec. Pubbl., 45 e ss.

G. DELLA CANANEA
1996 *Indirizzo e controllo della finanza pubblica,* Bologna
2001 *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali,* LX, 4, 1

J.A DEHAENE
2004 *Maastricht è invecchiato, intervista,* Il Sole 24 ore, 31 dicembre..

P. DE IOANNA
1992 *Parlamento e spesa pubblica,* Bologna.

L. DI RENZO
1991 *Le riforme finanziarie nel policentrismo istituzionale,* Napoli
1996 *L'ordinamento finanziario regionale,* Napoli
2001 *La finanza locale tra tradizione e innovazione,* Napoli
2001 *La dimensione politica e istituzionale della finanza pubblica nel contesto nazionale e europeo,* in l'Ape Ingegnosa, n.1
2003 *Politiche e istituti della finanza pubblica nazionale e europea,* Napoli.
2005 *La disciplina economico/finanziaria nel Trattato di Maastricht* (I parte), www.innovazionediritto.unina.it, n° 3
2005 *La disciplina economica finanziaria nel trattato di Maastricht,* in www.innovazionediritto.unina.it, (II parte), n° 4

P. FIORENTINI
2001 *Politiche economiche, competitività e crescita*

F. FORTE
1981 *Manuale di teoria politica e istituzione della finanza pubblica, Milano*

A. GALIANI
2001 *La riforma del bilancio dello Stato e bilancio della riforma,* in R.D.F. e SF., LX, 2,1

F. GALLO
2000 *Mercato Unico e fiscalità: aspetti giuridici del coordinamento fiscale,* in Riv. Dir. Trib. In.le, n.2

G. GALLI
2001 *Previsioni e politiche economiche dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre,* www.ilsole24ore.com

S. GOZI
1997 *L'U.E.M. il passo decisivo verso l'Unione più integrata? In R.D.P. e S.P n. 1*
2000 Il *governo dell'Europa,* Bologna B.Griziotti
2002 *Fiscal policy spillovers* in *the Euro Area,* 1 novembre, www.ceps.it

G. GUARINO

1997 *Verso l'Europa,* Milano

1998 *L'Unione europea e la rinuncia della sovranità,* in AA.VV., Costruiamo insieme l'Europa, Napoli

2000 *Transizione italiana ed Unione europea,* in Studi in onore di G. Cuomo, Padova

G. INGROSSO

1969 *Corso* di *finanza pubblica,* Napoli IRS

1998 *Congiuntura,* 4 Milano

I.S.A.E.

2001 *Audizione Presidente ISAE del* 15 *ottobre alle Commissioni Congiunte* su *documenti* di *bilancio 2002-04* www.isae.it

2001 *Rapporto sullo stato dell'Unione Europea,* Bologna.

2003 *Rapporto sullo stato dell'Unione Europea,* Bologna.

J.M. KEYNES

1953 *Occupazione, interesse e moneta,* Torino M. V. Lupò A vagliano

1999 *La riforma del bilancio dello Stato,* Padova). F. Maffezzoni

1960 *Diritto finanziario, advocem,* in Nov. Dir. Ital. i

W. KOK

2004 *Affrontare la sfida,* Relazione alla Commissione, Novembre.

L. LETIZIA

2005 *Il bilancio comunitario: ruolo e funzioni nella politica economico-finanziaria dell'Unione Europea,* Napoli

G. LICCARDO

2000 *Le fonti comunitarie del diritto tributario,* in AA.VV. Settanta anni di Diritto e pratica tributaria, Padova.

S. MAIORANA

1930 *Il bilancio dello Stato,* Roma

A. MAJOCCHI

1995 *I vincoli di Maastricht e la politica fiscale,* in L. Bernardi, La finanza pubblica italiana. Rapporto, Bologna.

1996 *Il nucleo duro e l'Europa di Delors,* in L. Bernardi, *La finanza pubblica italiana. Rapporto,* Bologna.

1996 *Prospettiva Europa. Gli appuntamenti dell'Unione fino al Duemila,* con P.V. Dastoli e R. Santaniello, Bologna,

1997 *Il patto di stabilità e i vincoli per la politica fiscale,* in La finanza pubblica italiana, Rapporto, Bologna

1997 *Dai vincoli di Maastricht al Patto di Stabilità: un sentiero stretto per la politica fiscale,* in "Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze", dicembre.

2000 *Le scelte di Maastricht e il futuro dell'U.E.M, in La finanza pubblica italiana,*

2000 *Le scelte di Maastricht e il futuro dell'Unione Economica e Monetaria,* in La finanza pubblica italiana, Rapporto, a cura di L. Bernardi, Bologna.

2002 *Il coordinamento delle politiche economiche in un nuovo modello di federalismo fiscale,* in F. Praussello (ed.), *La circolazione dell'euro e l'Unione economica e monetaria,* Milano.

2003 *Coordinamento delle politiche economiche in un nuovo modello di federalismo fiscale*, Milano.

A. MANZELLA

2000 *La ripartizione di competenza tra unione europea e Stati membri, in Quad. cost.li, n.3*

H. MEYER

2001 *La Costituzione finanziaria europea*, www.luiss.it

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

2001 *Relazione previsionale e programmatica*, www.tesoro.it

2000 *Documento di programmazione economico finanziaria per gli anni 2001-2004*, www.tesoro.it

2001 *Documento di programmazione economico finanziaria per gli anni 2202-2006* www.tesoro.it

2001 *Documento di programmazione economico finanziaria per gli anni 2003-2006 www.tesoro.it*

S. MICOSSI

2003 *La Costituzione economica dell'Unione europea*, www.lavoce.info.

S. MOFFA

1950 *Evoluzione storica del controllo sulla finanza pubblica*, in Arch. Finanz. p. 214

A. MONORCHIO

1996 *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del* 1992, Bologna

MONORCHIO - TIVELLI

1980 *Crisi dello Stato democratico?* in Note Ec.che, n.5/6 T. Padoa Schioppa

1992 *L'Europa verso l'Unione monetaria*, Bologna , 1997 *Il governo dell'economia*, Bologna 91

1999 *Dove va l'Italia*, Roma

2001 *Viaggio italiano*, Milano E.Morselli

T. PADOA SCHIOPPA

1992 *L'Europa verso l'Unione monetaria*, Bologna.

1997 *Il governo dell'economia*, Bologna.

PAPPALARDO-MATTINA

1999 *Democrazie e decisioni*, Roma

W. PARETO

1916 *Trattato di sociologia generale*, III Firenze

G. PASQUINO

2000 *La classe politica italiana e l'Europa*, in Il Mulino, n. 5, R. Perrone Capano

2001 *Prime riflessioni su autonomia finanziaria e riforma del titolo V* II *della Costituzione*, in L'Ape ingegnosa n. 2

E. M. PICCIRILLI

2005 *Istituti innovativi di finanza territoriale*, Napoli.

F. PICCHI

1990 *Dizionario Enciclopedico Economico e Commerciale*, Bologna.

G. PISAURO

1998 *La riforma del bilancio tra politica e amministrazione*, in Ec. Pubb., VI

R. PRODI

2001 *Il cammino dell'Europa,* in Il Mulino, n.1

2001 *La governance europea,* Bruxelles, 25 luglio 2001 www.europa.eu.int

2002 *Euro and enlargement,* Lisbona, 10 settembre, www.europa.eu.int

2002 *Lo Stato dell' Unione europea* in www.europa.eu.int

2004 *Stenghening economie governance and improving the PSC,* Speech // 387.

A. QUADRO CURZIO

2001 *Gli equivoci della solidarietà,* in Il Mulino, n. 2 I M. Sarcinelli

1990 *Verso L'Unione monetaria europea,* in AA.VV.

L'Unione economica e monetaria: problemi e strategie, Roma

SENATO DELLA REPUBBLICA

2001 *Comissioni Congiunte 5°, Audizione del Ministro dell 'Economia e delle finanze,* martedì 9 ottobre, www .senato. it

A. SAPIRA

2003 *Come migliorare la governance economica,* www.lavoceinfo.

G. SCOTTI

1995 *Il bilancio dello Stato e i vincoli imposti da Maastricht al governo della finanza pubblica,* in Doc. Giust. N. 12 . Solbes P

2002 *Governance economica,* Bruxelles, 13 settembre 2002 www.europa.eu.int .

D. STRASSER

1991 *Le finanze dell'Europa,* Paris G. Tabellini

2002 *The Eu needs new financial arragements,* giugno, www.ceps.it L. Tivelli

2002 *Meno male che c'è il patto,* in Il Mattino del 22 giugno

F. TORIELLO

2000 *I principi generali del diritto comunitario,* Milano.

G. TREMONTI

2002 *Intervista sul Financial Times* del 25 giugno

G. VACIAGO

2001 *Stare in Europa, ovvero i vincoli dell'Unione,* in il Mulino, n. 2

VALENTINI

1927 *Il bilancio pubblico,* Milano

L. VANDELLI

1993 *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali,* in RIDPC, pp 339 e sego

I J. VON HAGEN - Y ARDEN .

1994 *National Budget process and Fiscal performance,* in European Econ. Reports and studies, n. 3

A.WAGNER

1885 *Finanzwissenshaft,* Leipring A. Wagner

1994 *Due milioni di miliardi,* Milano

G. ZACCARIA

1998 *Conti pubblici: analisi di un risanamento difficile,* Milano

DOCUMENTAZIONE

- Banca Centrale Europa, *La riforma del Patto di Stabilità*, Bollettino, agosto 2005.
- CNEL, *Rapporto CER Prometeia-ref*, giugno, 2003.
- Commissione Europea, *Stable money-sound finances Community Public Finance in the prospective of EMU*, in Eur. Econ. n.53, 1993.
- Commissione Europea, *Raccomandazioni della Commissione sui GOPE COM (2000) 214 def*, Rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio COM (2002) 668 def.
- Commissione Europea, *Razionalizzazione dei cicli annuali di coordinamento delle politiche economiche*, COM (2002) 487 def
- Commissione Europea, *Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo*, 8 ottobre 2003
- Commissione Europea, *Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo*, 3 settembre 2004
- Commissione Europea, *Attuazione degli IMPE periodo 2003-2005*, COM (2004) 20 final
- Commissione Europea, *Rafforzare la governance economica e chiarire l'implementazione del PSC*, Com, (2004) 581 def.
- Commissione Europea, *Le finanze pubbliche nell'UEM*, SEC (2004) 761
- Commissione Europea, *Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo*, 13 giugno 2006
- Consiglio europeo, *Declaration relative au PSC*, Allegato, Conclusioni della Presidenza, Bruxelles, 17-18 giugno 2004
- Consiglio U.E., *Raccomandazione sugli IMPE 2003-2005*, 2003/555 CE
- Consiglio U.E., *Patto di Stabilità e Crescita*, 10879/05, Bruxelles 12 luglio 2005
- Consiglio U.E., *Soluzione*, 20 marzo del 2005.
- Consiglio U.E., *Conclusion della Presidenza*, 23 marzo del 2005
- Parlamento Europeo, *Relazione sulla situazione dell'economia europea: Relazione sui GOPE*, Doc A5/0045; 2004
- Portale dell'Unione europea, http://europa.eu.ent, *Patto di Stabilità e Coordinamento delle politiche economiche*, in Affari economici e monetari, settembre 2005.
- Senato, Servizi Studi, *Il Patto di Stabilità e Crescita: origini, applicazione proposte di revisione*, n° 691/I, febbraio 2005.