

Relazione orale nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato
esercizio finanziario 1998
(relatore: Presidente di Sezione Manin CARABBA)

(24 giugno 1999)

Il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1998 è stato presentato alla Corte dei conti il 31 maggio 1999 e, per il conto del patrimonio, il 18 giugno 1999.

Esporrò, di seguito, sinteticamente, le valutazioni generali espresse dalla relazione che accompagna la deliberazione sul rendiconto, già esaminate ed approvate dalle Sezioni riunite di questa Corte.

1. Andamenti e tendenze della finanza pubblica

1.1. Considerazioni generali

Il consolidamento dei risultati di finanza pubblica richiesto dagli accordi europei è stato sostanzialmente conseguito nel 1998, in condizioni rese più difficili dall'imprevista durata della fase depressiva dell'attività economica.

Il tasso di crescita del prodotto interno lordo in termini reali è risultato, infatti, in Italia nel 1998 pari a poco più della metà di quello previsto in sede di DPEF 1998-2000 (1,4 per cento contro 2,5 per cento), non discostandosi dal modesto livello segnato nel 1997 e, in ogni caso, ben al di sotto di quello registrato negli altri principali paesi europei.

Le caratteristiche strutturali della stagnazione economica in Italia sono messe in evidenza dal riscontro con le tendenze di più lungo periodo: negli anni del risanamento finanziario - dal 1992 al 1998 - l'Italia ha sperimentato una crescita media annua di poco superiore all'1 per cento, contro tassi di sviluppo dell'1,6 per cento in Germania, dell'1,7 per cento in Francia e dell'1,6 per cento per la media europea.

La bassa crescita economica si è accompagnata ad un successo dell'azione disinflazionistica che è andato anche oltre gli obiettivi originariamente fissati: nel 1998 la variazione dei prezzi al consumo si è mantenuta entro il 2 per cento, confermando una tendenza di fondo che dovrebbe poter proseguire anche nell'anno in corso.

I riflessi di tale quadro economico sulle grandezze di finanza pubblica non sono di immediata percezione. Tuttavia, in linea generale, si può rilevare che -almeno nel breve periodo - il rallentamento di alcune componenti della spesa, attribuibile alla contenuta dinamica dei prezzi, dovrebbe essere stato più che compensato dalla perdita di gettito delle entrate tributarie e contributive derivante dalla limitata espansione delle basi imponibili.

Una conferma di tale valutazione è offerta dalla stessa Commissione europea che, nell'ambito delle verifiche annuali imposte del Patto di stabilità, misura il cosiddetto "saldo strutturale", vale a dire il saldo di finanza pubblica corretto in modo da "neutralizzare" la quota di disavanzo da imputare direttamente al ciclo economico sfavorevole: per il 1998 e per l'Italia tale saldo è stimato nel 2,3 per cento del PIL, cioè 0,4 punti percentuali inferiore al dato di consuntivo ufficiale notificato alla Commissione UE il 1° marzo scorso nel quadro della procedura prevista dal Trattato di Maastricht. Il lieve miglioramento "strutturale" dell'Italia si confronta con un peggioramento per la media europea.

1.2. Il conto consolidato delle pubbliche Amministrazioni

L'intreccio tra situazione economica e finanza pubblica dà conto, allo stesso tempo, del severo impegno richiesto al nostro paese per rispettare, anche nel 1998, i traguardi quantitativi posti dal Patto di stabilità ed anche della differente composizione entrate/spese rispetto al disegno programmatico. A parità di saldo complessivo, si registra - infatti - un minore avanzo primario (soprattutto per la ricordata flessione delle entrate) e un ben maggiore contenimento delle spese per interessi (favorito dal consolidamento del processo disinflazionistico).

Sul fronte delle spese primarie, quelle di parte corrente sono cresciute ad un tasso inferiore a quello del PIL nominale (4 per cento contro 4,3 per cento) mentre le spese in conto capitale sono aumentate di oltre il 14 per cento per effetto sia del positivo andamento degli investimenti fissi lordi (+ 10,5 per cento), in ripresa ormai da un triennio, sia del recupero dei contributi agli investimenti che - come le altre categorie di trasferimenti - avevano subito una netta decelerazione nel 1997.

La spesa per interessi è diminuita di circa il 15 per cento rispetto al 1997 per effetto di una discesa dei tassi molto più rapida di quanto era stato ipotizzato nei documenti programmatici.

Il debito pubblico è aumentato ancora, nelle consistenze, di circa l'1,2 per cento, una misura che ha tuttavia consentito il proseguimento della diminuzione del rapporto debito/PIL, assestatosi al 118,7 per cento (122,4 per cento nel 1997).

Numerosi fattori hanno contribuito, nel 1998, al rallentamento delle entrate tributarie e contributive. Oltre alla stagnazione dell'attività economica, che ha inciso sull'evoluzione delle basi imponibili, si sono concentrati, nell'anno trascorso, gli effetti non positivi in termini di gettito dell'introduzione dell'IRAP e il venir meno del gettito straordinario connesso al cosiddetto "contributo per l'Europa".

Di conseguenza, la pressione fiscale - misurata dal rapporto tra imposte dirette, indirette, contributi sociali e imposte in conto capitale e prodotto interno lordo - si è ridotta di 1,2 punti, passando dal 44,8 per cento al 43,6 per cento.

1.3. Il bilancio dello Stato.

Nel quadro dei conti delle amministrazioni pubbliche, il bilancio dello Stato ha registrato, nel 1998, andamenti notevolmente diversi da quelli segnati nel 1997.

La gestione di bilancio 1997, infatti, era stata caratterizzata da una significativa compressione delle erogazioni di cassa nei comparti degli acquisti di beni e servizi e, soprattutto, dei trasferimenti agli enti decentrati. E ciò nell'ambito della complessa strategia di controllo dei flussi di bilancio e di tesoreria finalizzata a scongiurare anomali comportamenti di spesa degli enti stessi.

Nel 1998 i controlli di cassa hanno seguito ad operare ma con modalità più flessibili, anche in relazione al graduale contenimento delle disponibilità di Tesoreria degli enti esterni. Ne è derivata una significativa ripresa delle autorizzazioni di cassa e dei pagamenti di bilancio che - per alcune categorie di spesa (come i trasferimenti a Regioni, Province e Comuni) - hanno segnato recuperi consistenti, in direzione dei valori storici.

In termini di cassa, pertanto, il bilancio dello Stato si è chiuso con un saldo netto da finanziare, al netto delle regolazioni debitorie, pari a circa 69 mila miliardi contro un avanzo di oltre 12 mila miliardi nel 1997. Peraltro, come è noto, le risultanze della sola gestione di bilancio non consentono una corretta percezione del vero andamento della cassa: a tal fine è necessario integrare le informazioni tratte dal bilancio con quelle derivanti dalla gestione di Tesoreria.

Nel 1998, infatti, mentre si è riproposto un disavanzo di bilancio, la Tesoreria ha evidenziato un saldo complessivo in avanzo, a fronte del consistente deficit del 1997 (circa 82 mila miliardi).

Una sostenuta crescita degli impegni di competenza, unita ad una verticale caduta delle economie di spesa, ha, tuttavia, contribuito a determinare nel 1998 - nonostante il recupero dei pagamenti - una ulteriore lievitazione dei residui passivi, che hanno superato, per le operazioni finali di bilancio, i 220 mila miliardi, riproponendo gli interrogativi sui quali la Corte ha avuto modo di soffermarsi più volte fin dallo scorso anno.

1.4. Gli equilibri di finanza pubblica nel medio periodo.

Nell'orizzonte di medio periodo le tendenze della finanza pubblica italiana si misurano con gli impegni e con gli obiettivi del Patto di stabilità e crescita sottoscritto in sede europea.

A livello internazionale ed interno, il dibattito si concentra sulla questione fondamentale della consistenza e della sostenibilità dell'equilibrio finora conseguito.

La sorveglianza multilaterale prevista dal Trattato di Maastricht ha trovato una prima concreta espressione nei Programmi di stabilità (e, per i paesi non euro, nei programmi di convergenza) presentati entro il febbraio scorso. Per la maggior parte dei paesi europei il perdurare della fase recessiva ha comportato la predisposizione di una strategia di più lento avvicinamento all'obiettivo di pareggio del bilancio (originariamente fissato per il 2002). Resta in ogni caso valido il principio del perseguimento, nel medio termine, di un saldo prossimo al pareggio o in avanzo, così da rispettare il limite del 3 per cento (in quota di PIL) anche nelle fasi di avversa congiuntura economica. Per il complesso dei paesi dell'area euro, il nuovo "target" per l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è stato definito nell'1,2 per cento del PIL al 2001. L'Italia ha ribadito l'impegno - già assunto con il DPEF 1999-2001 - a raggiungere, nello stesso anno, l'1 per cento del PIL.

Nel complesso, la componente che maggiormente inciderebbe sulla riduzione dei disavanzi è, per tutta l'area dell'euro, il contenimento della spesa per interessi. Molto limitato, in media, sarebbe il contributo dei saldi primari, peraltro già fortemente migliorati negli anni trascorsi.

In tale contesto il caso dell'Italia si distingue per alcune peculiarità.

L'alto livello del nostro debito pubblico impone, infatti, di mantenere elevato l'avanzo primario, essendo preclusa, in tale situazione, l'utilizzazione dei margini offerti dalle minori spese per interessi per fini diversi dalla riduzione dell'indebitamento netto. Tale prospettiva è, d'altra parte, resa più complessa dal rischio del perdurare della stagnazione economica che, come si è già ricordato, ha progressivamente posto l'Italia ben al di sotto degli stessi modesti ritmi di sviluppo dei partners europei.

La ridotta dinamica del prodotto (unitamente agli effetti sulle entrate dell'abbattimento dell'inflazione) rende più difficile l'azione di risanamento sul primario e rallenta il percorso di riduzione del rapporto debito/PIL, poiché il costo medio del debito (che ancora in parte riflette i più elevati tassi delle emissioni di titoli di Stato degli anni trascorsi) tende ad eccedere la variazione nominale del prodotto.

L'avanzo primario italiano si colloca già ai vertici della graduatoria europea: l'alto livello del 1998 (pari a circa il 5 per cento in rapporto al PIL) è stato conseguito per effetto di un forte aumento dell'incidenza sul PIL delle entrate (circa 5 punti percentuali, nel decennio 1989-98, contro meno dell'1 per cento per la media degli altri paesi europei) e di una limitata flessione del peso della spesa primaria (intorno all'1 per cento).

In particolare, la pressione fiscale risulta aumentata, nel decennio, di 4,6 punti.

Va precisato che il riferimento all'intero arco decennale non dà compiutamente conto dell'intensità del risanamento avviato con la manovra di bilancio per il 1993: fino a tale anno, infatti, sia l'incidenza delle entrate che quella delle spese (primarie e totali) è rapidamente cresciuta. Solo da allora ha avuto avvio l'attesa inversione di tendenza, meno regolare e costante per la pressione fiscale, più netta per le spese (con riduzioni del 3,5 per cento in rapporto al PIL della spesa primaria tra il 1993 e il 1998 e di oltre l'8 per cento delle spese totali).

Si deve ancora osservare che, lungo tale percorso, l'Italia è giunta a superare la pressione fiscale media europea, mentre lo sforzo di contenimento delle spese avveniva a prezzo di una grave flessione degli investimenti pubblici (oltre un punto in rapporto al PIL tra il 1989 e il 1996 e in parziale ripresa nell'ultimo biennio).

Alla fine del periodo la spesa primaria italiana, in rapporto al PIL, si colloca al di sotto del livello registrato negli altri principali paesi europei.

La stabilizzazione dell'avanzo primario richiede certamente, nella prospettiva di medio termine, l'alleggerimento dell'onere fiscale e il recupero degli investimenti; condizioni entrambe per un più efficace sostegno all'attività economica e, quindi, per interrompere il circuito perverso che lega la bassa crescita economica al peggioramento dei conti pubblici.

Non può, pertanto, essere elusa la questione cruciale di un approfondito riesame delle tendenze e dei fattori di espansione delle principali categorie della spesa corrente al netto degli interessi. Riesame che non può non tenere conto anche di una comparazione tra i livelli dei servizi e delle prestazioni in Italia e quelli dei principali altri paesi

europei.

In conclusione, il margine concesso all'Italia dall'ECOFIN con riferimento all'orizzonte breve, deve essere utilizzato, ad avviso della Corte, per impostare un nuovo ciclo di riforme strutturali della spesa e per una definitiva messa a punto degli indirizzi della riforma fiscale, anche nel quadro dell'armonizzazione dei sistemi tributari europei. Si tratta di un impegno di grande complessità che deve trovare un difficile punto di equilibrio tra esigenze di sostegno dello sviluppo e dell'occupazione (attraverso la ripresa degli investimenti e l'alleggerimento del carico fiscale e contributivo) e rispetto dei vincoli europei di finanza pubblica.

2. Bilancio e ordinamento contabile.

2.1. Considerazioni generali.

Le tendenze strutturali e i mutamenti istituzionali in atto, in Europa e in Italia, spingono verso un nuovo assetto del sistema di governo dell'economia e della finanza pubblica.

La premessa maggiore, in termini istituzionali, è offerta dalla Costituzione europea (le cui norme integrano quelle della nostra Carta costituzionale) ispirata ai principi della concorrenza e del mercato. I pubblici poteri degli Stati europei sono chiamati ad esercitare, in questo contesto, più vasti compiti di regolazione, liberalizzazione, privatizzazione; assumono una nuova conformazione i poteri di programmazione, indirizzo e coordinamento.

Gli indirizzi generali di politica economica e finanziaria definiti dall'Unione Europea continuano a porre come centrali gli obiettivi di risanamento e di stabilità; ma si delinea la ricerca di linee-guida orientate verso la coesione, lo sviluppo, l'occupazione.

Il contesto entro il quale si colloca il governo dell'economia e della finanza pubblica è caratterizzato, nella nostra esperienza degli anni novanta, da un processo di riforma amministrativa e del bilancio orientato verso il rafforzamento delle autonomie, e verso la razionalizzazione dei modelli di amministrazione e della struttura funzionale del bilancio. Il percorso di attuazione delle riforme (il cui disegno è stato tracciato dalle leggi del 1997) attraversa, ora, una fase di importanza determinante.

2.2. La nuova disciplina della "decisione di bilancio".

Il Parlamento (su iniziativa della Commissione bilancio della Camera) ha introdotto, con legge approvata definitivamente il 17 giugno 1999, modificazioni rilevanti ai contenuti della "decisione di bilancio", a più di dieci anni di distanza dalla legge n.362 del 1988; ha inoltre affrontato, pur rinviando le scelte legislative, il tema del rapporto fra bilancio di competenza e bilancio di cassa. La Corte ha fornito il proprio contributo in materia, su richiesta della Camera dei deputati, con due audizioni del marzo e del maggio '99.

La più rilevante innovazione risiede nella concentrazione nella sola legge finanziaria delle scelte di manovra di politica di bilancio di breve periodo, con la rinuncia ad provvedimento legislativo collegato alle procedure ed ai tempi della sessione di bilancio.

Nella nuova configurazione la legge finanziaria assume più vasti contenuti; nell'ambito della fiscal policy di breve periodo la finanziaria può contenere norme espansive (che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata).

La Corte sottolinea la necessità che restino ferme le regole in materia di copertura complessiva della decisione di bilancio. E' coerente con questa impostazione la esclusione dalla finanziaria, espressamente disposta dalla nuova legge, di norme di delega. Sia il rispetto della copertura, sia l'esclusione delle norme di delega sono da ricondurre, secondo la Corte, al precetto dell'art.81 della Costituzione, che tutela gli equilibri di bilancio, anche in base alle norme europee di rilevanza costituzionale sui "disavanzi eccessivi", e che affida al Parlamento integralmente la definizione della "decisione di bilancio".

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 delle Assemblee e delle Commissioni bilancio.

La nuova legge rafforza il ruolo affidato al Documento di programmazione economico-finanziaria, concepito non solo come 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 DPEF accentua il rilievo del collegamento fra bilancio e tesoreria (espressi in termini contabili e finanziari) e conto delle pubbliche amministrazioni (espresso in termini di contabilità economica nazionale). Si conferma, così, anche all'interno del fondamentale documento di programmazione della finanza pubblica, un indirizzo posto con chiarezza, con riferimento alla decisione di bilancio, dalla legge n.94 del 1997.

In coerenza con la nuova conformazione della legge finanziaria, e con la rinuncia al collegato di sessione, assume un nuovo rilievo il ruolo dei collegati "ordinamentali", il cui contenuto, legato a disposizioni omogenee per materia, è definito dal DPEF. 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.

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.

2.3. Bilancio di competenza e bilancio di cassa.

Il tema di maggior rilievo affrontato, in sede di indagine conoscitiva e di lavori preparatori, dalle Commissioni bilancio è quello (sin qui restato fuori dalle determinazioni del legislatore) del ruolo del bilancio di cassa; con la prospettazione di ipotesi variamente articolate di superamento del doppio regime della "competenza" e della "cassa".

La premessa maggiore, per una scelta in materia, è offerta dagli orientamenti europei sulle modalità e i tempi

di armonizzazione dei sistemi nazionali di finanza pubblica, che trovano il loro fondamento nelle regole europee in materia di contabilità economica nazionale (SEC '95) .

In questa direzione, secondo la Corte, si può delineare un percorso fondato: sul graduale passaggio dal bilancio giuridico-finanziario di competenza a un bilancio di "competenza economica"; sulla semplificazione e l'aumento di significatività del bilancio di cassa, le cui previsioni devono includere la tesoreria.

2.4 La "nuova programmazione".

Il quadro di riferimento per la politica economica e per la politica di bilancio è posto dalle regole e dagli indirizzi dell'Unione Europea.

I vincoli più rigorosi ed incisivi restano quelli fissati dall'art. 104 C del Trattato sull'Unione Europea , dal protocollo sui disavanzi eccessivi e dal patto di stabilità e crescita europeo. Queste regole integrano la Costituzione fiscale nel nostro ordinamento e introducono obiettivi di tendenziale pareggio strutturale complessivo e di pareggio della parte corrente (golden rule).

Nell'ultimo anno, sulla base dei principi di coesione economica e sociale stabiliti dal Trattato e sospinti da una visione unitaria dei problemi dello sviluppo economico nella loro connessione con le tendenze della finanza pubblica, gli organi dell'Unione Europea hanno riproposto (riallacciandosi al libro bianco del 1993 su "crescita, competitività, occupazione", noto come "piano Delors") i principi di un "patto europeo per l'occupazione".

Questa evoluzione degli indirizzi europei concorre a determinare ed a spiegare la portata dei principi per una "nuova programmazione" definiti dal Governo italiano, fondata sul coordinamento della finanza pubblica, sulla concertazione con le parti sociali e con le autonomie regionali e locali, sulla riforma del Welfare, sulla determinazione del quadro istituzionale delle politiche di privatizzazione, liberalizzazione e regolazione.

2.5 Il governo della finanza pubblica.

Il processo di ampliamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, posto come principio fondamentale della riforma amministrativa, rende più complessa la gestione delle regole di Maastricht per il controllo dei disavanzi.

Emerge la necessità di individuare un difficile equilibrio tra il rispetto dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni e agli enti locali e il rigore dei vincoli del patto di stabilità e crescita europeo.

La soluzione, nel breve periodo, è stata individuata nella costruzione di un "patto di stabilità interno" fondato sul principio del coordinamento della finanza pubblica, posto dall'art.119 della Costituzione, e finalizzato a dettare le regole in virtù delle quali le autonomie regionali e locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede di Unione Europea, impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo.

Le modalità con cui il patto di stabilità interno opera nel 1999 sono fissate dall'art. 28 della legge collegata alla finanziaria 1999 (legge n. 448 del 1998).

Un assetto istituzionale più saldo, che renda compatibili i vincoli europei con le più vaste responsabilità assegnate alle Regioni, potrà derivare, nel quadro della Costituzione vigente, dalla normativa delegata in materia di federalismo fiscale dettata dall'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133. La soppressione dei trasferimenti statali alle Regioni ed agli enti locali, la cui finanza è alimentata solo da entrate proprie e dalla compartecipazione al gettito di tributi erariali, rafforza la necessità di definire le regole del coordinamento tra i diversi livelli di governo con riguardo al livello della spesa, dell'entrata e dell'indebitamento.

La delega configurata dalla legge sul federalismo fiscale è impostata tenendo conto del trasferimento di funzioni alle Regioni ed agli enti locali disposto dalla legge n. 59 del 1997 e dal decreto legislativo n. 112 del 1998.

Ancora nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica sono di importanza determinante i principi della delega relativi ai meccanismi di perequazione fra le regioni; meccanismi correlati non solo alla capacità fiscale ma anche al principio della definizione, in sede nazionale, di livelli essenziali dei servizi e delle prestazioni rese ai cittadini.

Il quadro istituzionale del federalismo fiscale, che viene delineandosi, suggerisce l'opportunità di ampliare i contenuti del Documento di programmazione economica e finanziaria , chiamato, anche sulla base della concertazione, prevista dal procedimento di bilancio, con la Conferenza unificata Regioni-autonomie, a determinare gli oneri del percorso di risanamento legato al patto di stabilità e crescita europeo da ripartire fra amministrazioni centrali, regioni ed enti locali.

L'evoluzione verso un compiuto federalismo è delineata dal disegno di legge costituzionale presentato dal Governo in materia di "ordinamento federale della Repubblica" (atto Camera n. 5830). La riforma deve tener conto delle regole della Costituzione fiscale europea, configurando risposte coerenti ai temi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, dei contenuti e delle prestazioni essenziali dello stato sociale, del riequilibrio territoriale.

2.6 Il governo dell'economia.

Il processo di mutamento riguarda gli strumenti e i contenuti del governo dell'economia.

L'evoluzione istituzionale maturata negli ultimi anni amplia il ruolo affidato ai poteri di regolazione connessi alle privatizzazioni ed alle liberalizzazioni nei settori di interesse economico generale (art.90 comma 2 del Trattato C.E.)

La Corte, in sostanziale concordia con indicazioni espresse dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sottolinea la necessità di un disegno istituzionale che consenta una trasparente distinzione fra organi preposti alle funzioni di indirizzo e coordinamento, alla guida del processo delle dismissioni, alla gestione delle partecipazioni che restino di pertinenza dello Stato, di liberalizzazione e regolazione della disciplina dei servizi di interesse economico generale.

La guida della politica economica e sociale, legata ai vincoli del patto di stabilità e orientata verso gli obiettivi di coesione, occupazione e sviluppo (Consigli europei di Vienna e di Colonia) ed agli indirizzi per il coordinamento delle politiche del lavoro (Consigli europei di Lussemburgo e di Cardiff) è affidata, nel nuovo ciclo di programmazione, a procedure di negoziazione-concertazione fra Governo, parti sociali, autonomie territoriali.

La espressione di maggior rilievo della programmazione concertata è il " patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione", stretto fra Governo e parti sociali e presentato al Parlamento il 23 dicembre 1998.

I contenuti del "patto sociale" si collegano all'Accordo per il lavoro concluso il 24 settembre 1996 ed al Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione del 3 luglio 1993. Si delinea la continuità della adozione del

metodo di governo della " economia concertata".

Tra gli strumenti fondamentali per l'attuazione dell'Accordo per il lavoro del 1996 e del patto sociale 1998 si collocano le leggi n. 196 del 1997 e la legge n. 144 del 1999, in materia di politiche del lavoro e la legge n. 266 del 1997, in tema di politiche di incentivazione industriale. Il panorama della legislazione economico-sociale e degli adempimenti affidati al Governo legati al patto sociale è vasto e complesso. Il Governo ha assunto l'impegno di provvedere ad un costante monitoraggio e ad una periodica valutazione del percorso attuativo della politica economica concertata.

Nel quadro delle politiche europee per l'occupazione il nostro Paese ha presentato agli organismi comunitari lo schema del "piano nazionale per l'occupazione 1999", nell'ambito delle procedure fissate dal Consiglio Europeo di Lussemburgo (12-13 dicembre 1997).

Lo strumento più importante per le politiche di coesione e di riequilibrio territoriale è la programmazione europea dei Fondi strutturali, affidata al Quadro comunitario di sostegno.

In vista della preparazione del contributo italiano al processo ascendente per la costruzione del nuovo Quadro per il 2000-2006, è stata avviata, sulla base della delibera CIPE 22.12.1998, n. 140, una vasta procedura di concertazione con le autonomie territoriali. Il Ministero del tesoro (Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione) ha elaborato e sottoposto all'esame del Governo, che dovrà pronunciarsi entro il luglio 1999, un documento recante "Orientamenti per il programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006".

Le "politiche regionali" italiane sono orientate prioritariamente verso l'obiettivo dello sviluppo del Mezzogiorno che resta (secondo una valutazione formulata dal Ministro del tesoro in sede di "esposizione economico-finanziaria" del 1 ottobre 1998) , al di là del processo di diversificazione territoriale interno, l'area territoriale dove più limitato è lo sfruttamento delle risorse e delle opportunità, e dove maggiore è la distanza fra scenari positivi e negativi".

Il documento finalizzato al nuovo Quadro europeo di sostegno è orientato verso il miglioramento dei contesti economico-sociali territoriali e verso la promozione dello sviluppo locale e individua, sotto il profilo degli strumenti di attuazione, un metodo di programmazione per progetti fondato sulla iniziativa delle autonomie e affidato alla determinazione di precisi obiettivi, di rigorose metodologie di selezione e di meccanismi di monitoraggio dell'attuazione degli interventi.

Il più rilevante insieme di strumenti per le politiche di coesione e sviluppo è identificabile nella "programmazione negoziata", la cui disciplina (che trae origine dalla legislazione meridionalistica successiva alla fine dell'intervento straordinario sancita dalla legge n. 488 del 1992) è dettata dall'art. 2 comma 203 della legge collegata alla finanziaria 1997, n. 662 del 1996,

Il dibattito sulla situazione e sulle prospettive dello "stato sociale" interessa tutti i paesi industrializzati; i sistemi di welfare sono caratterizzati da una profonda contraddizione tra l'architettura dei sistemi (concepita e cresciuta in presenza i diversi contesti economici, demografici e sociali) e le attuali condizioni strutturali delle economie e delle società degli Stati industrializzati; è posta in discussione, nelle sedi degli organismi economici internazionali (OCSE, FMI, Banca mondiale) la sostenibilità finanziaria futura dei sistemi di protezione sociale.

Le azioni riformatrici imposte da numerosi paesi perseguono due obiettivi di fondo: il contenimento della crescita della spesa entro un percorso di compatibilità, in termini di stabilizzazione del rapporto con il PIL; la costruzione di sistemi di prestazioni che garantiscano equità verticale, tra classi di reddito e orizzontale, tra categorie e generazioni.

In Italia, secondo la diagnosi costruita dalla "Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale" (relazione finale del 28 febbraio 1997) , la spesa sociale appare sbilanciata a favore delle pensioni. La adozione di politiche ispirate alla convergenza con la situazione degli altri Stati dell'Unione Europea, richiede, secondo il documento citato, un riequilibrio fra risorse destinate ad assicurare, attraverso la previdenza pubblica, livelli adeguati di reddito ai pensionati e risorse destinate alla tutela del rischio economico reddito/occupazione

Manca, sin qui, nei documenti programmatici del Governo, una impostazione generale di riforma del Welfare..

2.7 La programmazione di bilancio.

Anche all'interno del sistema della "nuova programmazione", il principale strumento di guida della gestione finanziaria pubblica e dell'attività amministrativa è la programmazione di bilancio:

La nuova struttura del bilancio definita dalla legge n. 94 e dal decreto legislativo n. 279 del 1997 costruisce il "bilancio politico", sottoposto all'approvazione del Parlamento, sulla base di una classificazione per funzioni-obiettivo, incrociata con quella per centri di responsabilità e con la classificazione economica. Il Parlamento è, così, chiamato ad una ripartizione delle risorse decisa "con riguardo all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative, ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini" (art. 6 comma 2, lettera a, della legge n. 468 del 1978, modificata dall'art. 4, comma 1 della legge n. 94 del 1997).

L'intero percorso del processo di bilancio è configurato in termini di programmazione, dagli indirizzi posti in sede di DPEF, alla disciplina della formazione del bilancio in seno al Governo (art. 4 bis della legge n. 468 del 1978 modificata) , alla redazione delle "note preliminari" a ciascun stato di previsione (art. 2, comma 4 quater della legge n. 468 del 1978 modificata).

Il processo di programmazione disegnato dal bilancio è assunto come punto di partenza per la guida della gestione. Le direttive dei Ministri sono chiamate a definire le "politiche pubbliche", a disporre, di conseguenza, la ripartizione delle risorse per budget affidati ai dirigenti, a individuare le linee-guida per la gestione, a definire parametri ed indicatori per il monitoraggio e il controllo dei risultati.

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 esperienza sin qui compiuta registra, nella maggior parte dei casi, una insufficiente qualità del procedimento di formazione del bilancio, delle note preliminari, delle direttive dei Ministri e dei dirigenti generali.

Su questo elemento di criticità nel processo attuativo della riforma la Corte ha attirato l'attenzione del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per la funzione pubblica, formulando, con deliberazione delle Sezioni riunite, nel maggio 1999, specifiche "osservazioni", in base all'art. 3 comma 6 della legge n. 20 del 1994.

Il Presidente del Consiglio ha fornito una risposta positiva, confermando la volontà del Governo di rafforzare il

processo di attuazione della riforma amministrativa e del bilancio, anche attraverso nuovi strumenti tecnici di coordinamento affidati alla Presidenza del Consiglio.

Per quanto attiene al "bilancio amministrativo", concepito come strumento per la razionalizzazione della gestione, il passaggio determinante risiede nella introduzione, prevista dagli articoli 10 e 11 del decreto legislativo 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, con uno sforzo meritevole di apprezzamento positivo, un lavoro sistematico per la individuazione dei centri di costo; ma il cammino da compiere è ancora lungo.

All'attuazione di questo disegno si lega la possibilità di sostenere lo sforzo per la costruzione della rete dei controlli interni, la cui effettiva operatività appare ancora un obiettivo da perseguire. Il Governo ha sottoposto all'esame del Parlamento il decreto legislativo (fondato sulla norma di delega recata dagli articoli 11 comma 1, lettera c), e 17 della legge n. 59 del 1997) per il riordinamento della rete dei controlli interni.

La razionalizzazione e la piena operatività dei controlli interni offrirà una base più solida alla Corte dei conti per l'esercizio dei controlli sulla gestione disciplinati dall'art. 3 comma 4 della legge n. 20 del 1994. La stessa Corte ha incontrato, sin qui, difficoltà notevoli nel costruire le nuove metodologie e per adottare appropriati strumenti di analisi finalizzati alla misurazione della efficienza, efficacia, economicità della gestione.

L'impegno costante dell'Istituto orientato verso questa funzione resta essenziale per garantire al Parlamento una valutazione neutrale ed indipendente dell'insieme delle gestioni di finanza pubblica, in attuazione degli articoli 100, 81, 97 e 119 della Costituzione.