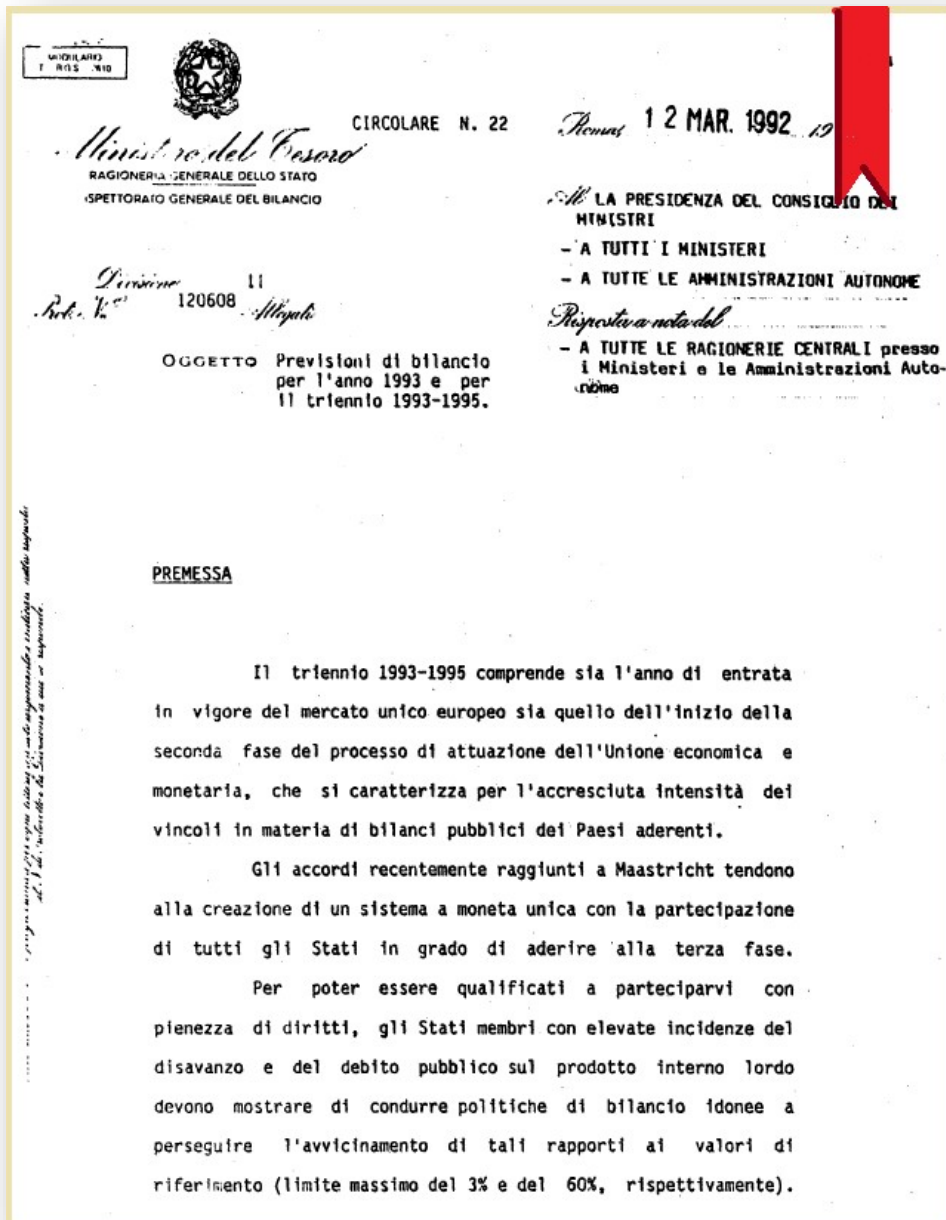


IL RUOLO DELLE CIRCOLARI DELLA RGS NELL'IMPLEMENTAZIONE DELLA SECONDA FASE DI ATTUAZIONE DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

Una disamina storico-giuridica sulla *ratio* delle circolari nn. 22 del 1992, 22 del 1993 e 35 del 1994*



* Il presente contributo è stato redatto da *Damiano Carmelo Paternò, Silvia Pignatelli e Salvatore Randazzo.*

SOMMARIO: 1. Il contesto storico. - 2. Il ruolo delle circolari della RGS. - 3. Le soluzioni individuate.

1. Il contesto storico

Quale può essere reputata, in una prospettiva storico-giuridica, la prima azione a livello eurounitario prodromica alla realizzazione di una politica monetaria unica, tesa a scongiurare *shock* macroeconomici? E, ancor prima, quali **atti amministrativi interni di coordinamento delle politiche di bilancio** sono stati alla stessa pedepedeutici?

Obiettivo della presente trattazione è quello di analizzare, per sommi capi, il contenuto di alcuni importanti documenti interni di contabilità analitica predisposti, dall'esercizio finanziario 1992, allo scopo di rispettare i vincoli gradualmente più intensi che l'imminente avvio della **seconda fase di attuazione dell'Unione economica e monetaria** avrebbe imposto ai bilanci pubblici.

Ciò in quanto è solo all'interno di questa seconda fase, protrattasi dal 1 gennaio 1994 al 31 dicembre 1998, che sono storicamente collocabili le fondamenta dell'unitarietà della politica monetaria europea. Con la nascita dell'Istituto monetario europeo (IME), infatti, il *focus* dell'azione delle istituzioni e degli organismi dell'UE viene finalmente rivolto agli obiettivi del coordinamento delle politiche monetarie e della sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri.

Ad ulteriore comprova della rilevanza di questa sequenza temporale quadriennale, basti segnalare poi che è nel corso di essa che diventano effettivamente vincolanti i celebri parametri di convergenza di *Maastricht* (limite del 3% del rapporto *deficit*/PIL e contenimento del debito pubblico al di sotto della soglia del 60% del PIL).

2. Il ruolo delle circolari della RGS.

Tra tutti i documenti di programmazione economico-finanziaria approntati negli anni antecedenti dagli organi di alta amministrazione aventi funzioni di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, deve segnalarsi il contributo cruciale di **tre circolari** varate dalla **Ragioneria Generale dello Stato**, all'epoca dipartimentalizzata sotto il Ministero del Tesoro.

Ci si riferisce, in particolare, alle **nn. 22 del 12 marzo 1992, 22 del 18 marzo 1993 e 35 del 10 marzo 1994**. Ciascuna di esse, nel formulare le previsioni di bilancio per l'anno ed il triennio successivi, impartisce direttive volte ad implementare azioni di riqualificazione della finanza pubblica.

Il quadro di partenza in cui queste circolari si inserivano risente del sistematico incremento della spesa corrente generatosi durante gli anni Ottanta, peraltro aggravato da una tassazione altrettanto crescente e dall'elevato peso dei tassi annui nominali degli interessi sul debito pubblico.

Già solo questi fattori erano più che sufficienti a paralizzare la crescita del consumo e degli investimenti privati. Ad essi si aggiunga l'inarrestabile tendenza al disavanzo, ricollegabile anche alle ripercussioni della Guerra del Golfo ed alle turbolenze dei mercati finanziari.

Il mancato raggiungimento, ad inizio dell'esercizio 1992, dell'obiettivo di riduzione dell'incidenza del fabbisogno dell'apparato statale sul Pil (rimasta ferma al 10,7%) palesava, da ultimo, la necessità di una generale azione correttiva dei documenti programmatici di bilancio e di una sistematica riconsiderazione dell'intervento pubblico *tout court*.

3. Le soluzioni individuate.

In un'epoca in cui sulle dinamiche finanziarie non poteva incidere il sistema di misurabilità della *performance* e degli *output* delle amministrazioni (ai tempi non ancora positivizzato), la RGS introduce innovativi parametri previsionali destinati ad operare nel processo di formazione dei bilanci pubblici pluriennali di competenza a legislazione vigente. Anzitutto sul versante della **spesa**, ma senza trascurare quello delle **entrate**.

Sul fronte delle **entrate**, si rivela determinante l'apporto della circolare n. 22 del 1993, che consente la possibilità di effettuare proiezioni delle previsioni a legislazione vigente per l'anno seguente solo sulla scorta di stime ben più aggiornate in ordine al valore del gettito e alle variabili macroeconomiche cui esso è collegato.

Ma è soprattutto sul lato degli aggregati di spesa che viene predicata una netta inversione di tendenza rispetto al passato.

Per conseguire un più incisivo contenimento della **spesa** e migliorarne la qualità, è definitivamente abbandonato il tradizionale criterio della spesa storica di tipo incrementale rispetto agli stanziamenti impegnati negli anni precedenti, spesso dettati da esigenze di tipo meramente provvisorio.

Fino ad allora, infatti, le occorrenze stabilite da ciascuna amministrazione negli anni passati erano sostanzialmente insuscettibili di manovre correttive nei vari stati di previsione del susseguente esercizio finanziario. L'illogica e paradossale conseguenza era che la p.a. risultava comunque tenuta a liquidare le spese precedentemente impegnate, a prescindere dall'effettivo grado di utilità attuale.

Col nuovo *modus operandi*, introdotto dalla circolare del 92 e cristallizzato in quella dell'anno successivo, diversi capitoli di spesa¹ vengono a conoscere, invece, margini più

¹ Il riferimento è anzitutto alla spesa per acquisto di beni e servizi, ma anche a quella per investimenti diretti o per trasferimenti di risorse non vincolate da predeterminazioni normative.

comprimibili.

In virtù dell'ampliata possibilità di inserire nel disegno di legge finanziaria massicce misure per la rimodulazione della spesa, inoltre, il contenimento delle dotazioni di competenza viene massimizzato anche relativamente ai nuovi provvedimenti legislativi da sottoporre al vaglio parlamentare.

Tanto premesso, la manovra posta in essere nel '92, sulla scorta delle nuove indicazioni della RGS, consente di raggiungere un risultato mai registratosi prima nella storia della Repubblica, ossia **l'invarianza in termini di competenza delle spese** finali al netto degli interessi rispetto all'esercizio precedente.

Infine, all'ultima delle circolari in questione (la n. 35 del '94) va riconosciuto almeno un duplice merito:

- a) l'aver imposto una quantificazione certa, al 31 dicembre di ogni anno, della presumibile consistenza dei residui passivi derivanti dalla gestione precedente (che, fino ad allora, condizionava enormemente la massa spendibile nell'esercizio successivo);
- b) l'aver rafforzato il principio della tendenziale formazione del bilancio a legislazione vigente, ammettendo solo marginali variazioni degli stanziamenti la cui quantificazione fosse demandata alla legge finanziaria. D'ora in avanti, erano infatti ammissibili solo quelle variazioni proposte in seno ad un'apposita "scheda-capitolo" predisposta dal Sistema Informativo della Rgs, che richiamava dettagliatamente i vari limiti derivanti da fattori legislativi predeterminati ed il rispetto del criterio compensativo tra nuove spese e necessità di economie di pari importo.