

PREMESSA

1. L'esperienza della Corte dei conti, nell'avviare la attuazione della riforma del controllo disegnata dalla legge n. 20 del 1994, ha consentito di misurare la portata della innovazione del modello di controllo, essenzialmente incentrato su valutazioni di risultato dell'azione amministrativa (in termini di economicità, efficienza, efficacia), a fronte del sistema tradizionale fondato sul controllo preventivo di legittimità su atti.

Le linee portanti della riforma sono valide; appare, anzi, indispensabile che venga conclusa al più presto la vicenda delle modeste modifiche introdotte con la decretazione d'urgenza, con la definitiva conversione in legge del provvedimento, senza ulteriori estensioni e correzioni in sede parlamentare. L'esigenza della certezza del diritto è primaria per un organo di rilevanza costituzionale, come la Corte dei conti, investito di funzioni di controllo e giurisdizionali.

Si tratterà, invero, nei prossimi mesi ed anni, di assicurare la continuità del processo di attuazione della riforma, con le semplificazioni e correzioni dettate dalla esperienza, con riguardo a moduli organizzativi e procedurali.

2. La riflessione sullo stato di attuazione della riforma deve muovere da una consapevolezza della forte portata innovativa del controllo sulla gestione e della diversità del nuovo modello rispetto al controllo di legittimità su atti, nei termini chiaramente fissati dalla sentenza n.29 del 1995 della Corte costituzionale. Il controllo sulla gestione "non incide sull'efficacia giuridica dei singoli atti, né assume rilievo diretto in ordine alla responsabilità dei funzionari", ed è qualificato da esiti - come la formulazione di "osservazioni" alle amministrazioni e il referto al Parlamento o ai Consigli regionali che sottolineano "il rapporto fortemente collaborativo" fra Corte e amministrazioni pubbliche, "diretto a stimolare nell'ente o nell'amministrazione controllati processi di autocorrezione, sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni".

L'esperienza del controllo si è mossa nella direzione della misurazione e verifica dei risultati, sia alla scala dell'esame del rendiconto generale dello Stato, sia nelle sedi proprie del controllo, sulla base di "programmi" chiaramente delineati (dalla Sezione del controllo sulle amministrazioni centrali dello Stato, dalla Sezione enti pubblici, dalla Sezione enti locali, dallo speciale collegio delle Sezioni riunite per l'esame delle gestioni delle Regioni a Statuto ordinario).

Questa esperienza - ancora una volta muovendo dall'insegnamento della Corte costituzionale - si avvia a superare modalità di esercizio del controllo incidentale su atti, possibile nella sede del controllo sulla gestione, che lo dilatino sino a costruire "surrettiziamente un potere generale di vigilanza o di controllo diretto"; in quanto è necessario - come importanti pronunce della Corte in sede di controllo hanno affermato - che l'esame della legittimità di singoli atti, in sede di valutazione successiva della gestione, sia solo "assunta a elemento o a indizio per la distinta valutazione complessiva connessa all'esercizio del controllo sulla gestione".

La giurisprudenza della Corte, in sede di controllo successivo ha affermato, cogliendo le potenzialità innovative della legge n. 20: la possibilità di formulare, in ogni momento, osservazioni alle amministrazioni controllate, tenute a comunicare le misure di conseguenza adottate; la diretta competenza della Sezione del controllo di approvare referti specifici alle Camere ed ai Consigli regionali.

Questa fase di avvio ha posto in evidenza, inoltre, la necessità di riconsiderare, per la misurazione e la valutazione delle gestioni, la funzionalità dello schema procedurale, tipico del controllo preventivo, fondato sulle competenze di un magistrato monocratico, su una rigida divisione delle attribuzioni per Ministeri, sul connesso modello organizzativo di uffici, anche decentrati.

Il controllo successivo sulla gestione, anche in base all'esperienza della Sezione Enti pubblici e della Sezione Enti locali, richiede competenze collegiali, magistrati istruttori e relatori, nuclei di valutazione ed ispettivi posti a disposizione dei collegi e dei magistrati relatori.

L'adeguamento della Corte ai nuovi compiti - che muove dal solido fondamento di una lunga esperienza e di una profonda conoscenza della finanza pubblica - esige la elaborazione di una base comune di metodologie e strumenti di analisi, da promuovere anche attraverso la collaborazione con le istituzioni tecniche del settore pubblico dotate (come l'ISTAT, la Banca centrale, l'Autorità per la tutela del mercato e della concorrenza, l'Autorità per l'informatica) di statuti di autonomia nei confronti del Governo. E' essenziale anche, in una prospettiva lungimirante, promuovere l'apporto di più specifiche competenze economiche, statistiche, di scienza dell'amministrazione. Questa esigenza si pone, come appare ovvio, in particolare per gli apparati tecnico-amministrativi posti al servizio della magistratura contabile.

3. La qualificazione della Corte come organo “al servizio dello Stato comunità” - e posto, perciò, in rapporto “ausiliario” non solo verso gli organi della sovranità ma anche nei confronti degli organi rappresentativi esponentziali delle autonomie regionali e locali - affermata dalla Corte costituzionale, ha il suo fondamento: nella tradizione di neutralità e indipendenza dell'Istituto; nelle esperienze significative condotte, per più di un decennio dalla Sezione enti locali; nella lunga esperienza (che trae origine dalle leggi costituzionali sugli Statuti) di controllo sulle Regioni ad autonomia speciale; da ultimo nell'avvio, positivamente esperito, del nuovo controllo sulle gestioni regionali disciplinato dall'art. 3 comma 5 della legge n.20 del 1994.

La Corte proseguirà nell'opera intrapresa, consapevole dell'importanza di un controllo che aiuti la crescita delle autonomie, all'interno di un sistema di garanzie e offrendo ai cittadini un rigoroso esame dei risultati della gestione.

Nella stagione, che sembra aprirsi, di revisione della parte II della Costituzione, si è sviluppata una riflessione istituzionale che pone in luce il contrasto fra controllo su atti e costruzione autonomistica, dalla quale consegue il declino dei modelli offerti dagli articoli 125 e 130 della Costituzione.

La Corte dei conti, caratterizzata dal proprio “ruolo complessivo” di “garante imparziale dell'equilibrio economico e finanziario” del settore pubblico e della correttezza della gestione delle risorse collettive, può collocarsi al centro di un articolato ordinamento dei controlli all'interno di una nuova “forma di Stato”.

4. I pericoli che sono stati evocati per un intreccio-sovrapposizione fra controllo successivo sulla gestione e giurisdizione di responsabilità, in realtà chiamano in causa la collocazione della Corte dei conti italiana nel disegno degli articoli 100 e 103 della Costituzione. Ma, al riguardo, è ora da riaffermare con convinzione che la compresenza, in un solo organismo, delle funzioni di controllo e giurisdizione (anche alla luce di una meditata comparazione con le principali esperienze straniere) è fattore istituzionale positivo, a garanzia del buon andamento dell'amministrazione e a tutela di interessi diffusi dei cittadini.

Questa garanzia e questa tutela, con il decentramento della giurisdizione, si sono estese, perchè i cittadini e le istituzioni hanno trovato un riscontro locale alle loro esigenze di giustizia.

La connotazione della Corte (qualificata dalla giurisdizione e dal controllo) deve peraltro essere salvaguardata intensificando la tradizionale demarcazione dei confini fra le due funzioni, sotto il profilo della organizzazione interna e del personale di magistratura, presidiata e garantita dall'organo di autogoverno.

In effetti l'utilizzazione - da parte degli organi titolari dell'azione di responsabilità per danno erariale e di quelli della giurisdizione contabile - “delle notizie o dei dati acquisiti attraverso l'esercizio dei poteri inerenti al controllo sulla gestione”, potrebbe costituire un pericolo se iniziative di responsabilità fossero proposte con il sostegno di queste notizie e di questi dati, e se la giurisdizione si ponesse come sanzione delle determinazioni negative del controllo. Ma ciò non è mai avvenuto in questa prima sperimentazione del nuovo modello di controllo e di contemporaneo decentramento regionale della giurisdizione. E poichè, d'altra parte, il controllo di gestione sempre più si allontana dall'esame di singoli fatti, sempre più va valorizzato il diaframma imposto dalle garanzie processuali che sorreggono la iniziativa del Pubblico Ministero, oltre il diaframma interposto dalle Sezioni giudicanti; diaframma che rende inutilizzabili, sul piano probatorio, di per sè, dati e notizie provenienti dal controllo.

5. Dinanzi ai delicati problemi e temi sommariamente evocati appare necessaria, nei mesi e negli anni prossimi, una ferma guida del percorso di attuativo della “grande riforma” disegnata dalle leggi n. 19 e n.20 del 1994. Il monitoraggio del percorso di attuazione della riforma e la adozione dei rimedi necessari per superare le disfunzioni richiamano in primo luogo le responsabilità della stessa Corte: nell'esercizio delle proprie attribuzioni; nella sede dell'esercizio del potere regolamentare disciplinato dall'art. 4 della legge n.20; nella sede dell'organo di autogoverno. L'intervento del legislatore nelle forme ordinarie di produzione normativa può rivelarsi indispensabile - tenendo ferme le linee essenziali della riforma del 1994 - per le correzioni che esigono adeguamenti delle norme primarie e per l'impegnativa opera di innovazione organizzativa e di rafforzamento delle capacità tecniche della magistratura e degli uffici, nella direzione della compiuta ed efficace attuazione dei nuovi modelli del controllo e di giurisdizione articolata regionalmente.

RELAZIONE SUL RENDICONTO 1995

Capitolo I

Sommario: 1. Considerazioni generali

2. Il bilancio dello Stato nel 1995

3. L'informazione sui conti pubblici

4. Il settore statale: obiettivi e risultati

5. I conti delle Amministrazioni Pubbliche

6. La politica di bilancio per il 1996: previsioni, obiettivi, linee di interventi

7. Bilancio e ordinamento contabile

1. Considerazioni generali

La battuta d'arresto nel percorso di risanamento dei conti pubblici, che aveva caratterizzato il 1994, è stata largamente compensata dai risultati del 1995. Tutti gli indicatori di finanza pubblica segnano, infatti, nell'anno scorso, rilevanti miglioramenti: si riducono, in valore assoluto e in quota di PIL, il fabbisogno del settore statale e l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche; aumenta, in misura notevole e senza confronti tra i paesi industriali, l'avanzo primario; flette, finalmente, il rapporto tra debito e prodotto interno lordo; non cresce la pressione fiscale; diminuisce, ancora, in rapporto al PIL, la spesa pubblica complessiva e, in misura molto maggiore, la spesa primaria.

Interventi correttivi per quasi 70 mila miliardi e andamento dell'economia più favorevole del previsto sono alla base dei risultati positivi del 1995.

Come previsto da diversi osservatori - e, anche dalla Corte - non si è invece realizzato il profilo di discesa dei tassi d'interesse ipotizzato nei documenti governativi. La spesa per interessi ha, pertanto, debordato, rispetto agli obiettivi, per circa 20 mila miliardi.

Il forte accumulo di residui passivi e la tendenza ad un ampliamento del saldo netto da finanziare del bilancio di competenza dello Stato, che indica squilibri crescenti per il prossimo triennio, costituiscono segnali in controtendenza di possibili riflessi destabilizzanti.

Al riguardo non va sottovalutato il ruolo che, nel conseguimento dei positivi risultati del 1995, hanno avuto rinvii e ritardi di pagamenti sia nella parte corrente che nei programmi di spesa in conto capitale. In questa direzione si è operato sia attraverso la gestione di bilancio sia attraverso la tesoreria come confermerebbe la forte accelerazione nella dinamica del fabbisogno nei primi mesi del 1996.

2. Il bilancio dello Stato

2.1.

Nel 1995, anno segnato da esiti decisamente positivi nella gestione complessiva della finanza pubblica, si evidenziano - per una evoluzione difforme e molto meno favorevole - il risultato gestionale del bilancio di competenza dello Stato e l'ampia formazione di residui passivi. Il saldo netto da finanziare della gestione di competenza, al lordo delle regolazioni debitorie, è, infatti, risultato pari a 141.877 miliardi, valore più elevato, per poco meno di 5 mila miliardi, del corrispondente dato di consuntivo del 1994. Nel rapporto con il prodotto interno lordo si avverte un miglioramento (dell'ordine dello 0,4%), ma di entità di gran lunga più contenuta rispetto ai progressi che, come si vedrà più avanti, sono stati conseguiti con riguardo ai più ampi aggregati di finanza pubblica.

Il dato di rendiconto è, invece, migliore per il saldo della gestione di cassa (121.500 miliardi) che si riduce di circa 9 mila miliardi rispetto al 1994, con una minore incidenza sul PIL dell'1,1%.

La crescita del saldo negativo del bilancio di competenza (per la prima volta da molti anni superiore in valore assoluto al fabbisogno del settore statale) e l'andamento del bilancio di cassa solo in apparenza meno sfavorevole, in quanto determinato anche da rinvii di pagamenti, segnalano un potenziale rischio di andamenti negativi dei conti dello Stato per gli anni successivi. Confermano tale valutazione il forte incremento dei resi-

dui passivi, che nel 1995 hanno superato i 154.000 miliardi (contro i 131.600 del 1994), e la notevole incidenza su di essi di somme ad elevata spendibilità.

Nel capitolo III della presente Relazione sono diffusamente analizzati gli andamenti delle gestioni di competenza e di cassa del bilancio dello Stato, con riguardo alle singole categorie di entrata e di spesa. Si traggono, in proposito, conclusioni e valutazioni sui fattori alla base dell'evoluzione segnata nell'esercizio 1995.

In questa sede è sufficiente richiamare come il confronto tra le due gestioni ponga in luce, soprattutto, il diverso ritmo di espansione delle spese finali (+9% per la competenza e + 5,3% per la cassa) dovuto soprattutto alla forte compressione della dinamica dei pagamenti per trasferimenti correnti (+3,1% rispetto ai corrispondenti dati d'impegno, pari a + 10,5%).

2.2.

Il compito istituzionalmente affidato alla Corte di riferire sui risultati della gestione del bilancio statale si è rivelato, nel corso degli ultimi anni, sempre meno significativo ai fini di una valutazione complessiva dei risultati e delle tendenze della finanza pubblica. Il riferimento agli aggregati più ampi (Settore statale, Conto delle Amministrazioni pubbliche), da alcuni anni utilizzati anche nelle analisi della Corte, è reso necessario dal sempre minore rilievo del bilancio dello Stato, la cui significatività è stata progressivamente svuotata dal peso assunto da numerosi fattori che ne influenzano negativamente la rappresentazione (dal ruolo anomalo della Tesoreria, all'uso improprio dei limiti d'impegno, al rinvio o alla sottostima di oneri, alla formazione di debiti occulti nei settori a rischio, ai criteri di contabilizzazione, non sempre decifrabili, di poste di entrata o di spesa, alla collocazione "sotto la linea" di operazioni che dovrebbero più correttamente incidere sul disavanzo ecc.).

Sotto questo aspetto appare alla Corte particolarmente grave lo stato delle informazioni sui conti pubblici sotto il profilo della trasparenza e della tempestività. E', in particolare, da censurare - in una fase nella quale si riduce la rappresentatività del bilancio dello Stato e acquistano rilievo aggregati diversi e più ampi - l'omissione di puntuali e sistematici raccordi tra i differenti conti pubblici.

3. L'informazione sui conti pubblici

3.1.

L'esigenza di un'informazione completa e trasparente è resa più urgente, nel nostro paese, dalla pluralità di conti utilizzati nelle analisi di finanza pubblica e dal continuo mutamento delle definizioni e dei confini degli aggregati, essenzialmente a seguito delle trasformazioni negli assetti giuridico-contabili di numerosi enti ed aziende facenti capo al settore pubblico.

La questione, già di per sè intricata, è diventata ancora più complessa da quando gli andamenti dei conti pubblici sono sottoposti non solo al vaglio parlamentare e dell'opinione pubblica, ma anche dell'Unione Europea per la verifica delle condizioni di convergenza definite in occasione degli accordi di Maastricht. A tal fine rilevano alcune grandezze e definizioni che, essendo tratte dagli schemi della contabilità nazionale (il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche), possono discostarsi, anche in misura non lieve, da quelle approvate dal Parlamento nella sessione di bilancio.

Nell'azione di riequilibrio dei conti pubblici, gli obiettivi devono necessariamente riferirsi ai conti del settore statale o delle amministrazioni pubbliche. Ma le manovre attraverso le quali viene attuato il programma di risanamento si definiscono con il bilancio dello Stato e con la legge finanziaria, tanto che il principale limite sancito normativamente (e assunto a base delle risoluzioni parlamentari) è il saldo netto da finanziare del bilancio di competenza dello Stato. E' sufficiente osservare i valori e gli andamenti registrati negli ultimi anni da queste diverse grandezze (il saldo netto di competenza dello Stato, che, dal 1990 risultava inferiore al fabbisogno del settore statale, nel 1995 e ancora di più nella previsione 1996-98, è più elevato e con uno scarto crescente) per comprendere come il Parlamento, in realtà, approvi e controlli flussi di spesa e di entrata che nelle leggi finanziaria e di bilancio hanno un collegamento non trasparente con gli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica misurati a livello macroeconomico.

La discussione sugli obiettivi da perseguire e sull'adeguatezza dell'azione di riequilibrio dei conti pubblici rischia, pertanto, di svilupparsi, soprattutto in sede politica e parlamentare, con riguardo a una base conoscitiva insufficiente.

La carenza di raccordi completi e sistematici tra i diversi conti - ciascuno rispondente a una specifica esigenza - non consente di collegare la manovra di bilancio con gli obiettivi più generali di finanza pubblica, annualmente definiti nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF). Il rispetto puntuale dei

saldi approvati dal Parlamento con riguardo al bilancio dello Stato può infatti convivere con rilevanti interventi di modifica del fabbisogno del settore statale o dell'indebitamento della P.A., senza che di ciò si abbia esatta percezione.

I margini di discrezionalità a disposizione del governo possono consentire di predisporre gli adattamenti utili a mantenere entro i valori programmati le variabili e i saldi strategici. Tuttavia, non si può negare che ciò avvenga spesso anche a scapito della trasparenza dei conti di finanza pubblica: diviene, infatti, arduo distinguere i progressi effettivi conseguiti sulla via del riequilibrio, dai meri aggiustamenti contabili che potrebbero nascondere (o allontanare temporaneamente) un potenziale di impegni di spesa e di debiti fortemente destabilizzante.

3.2.

Allo scopo di colmare le lacune che oggi non consentono il collegamento tra i diversi aggregati di finanza pubblica, sarebbe necessario disporre - in sede sia di previsioni che di consuntivi - delle seguenti informazioni essenziali:

- l'adozione di più rigorose procedure di verifica delle quantificazioni del bilancio a legislazione vigente, con particolare riguardo al raccordo tra il bilancio di competenza e il bilancio di cassa;
- il passaggio dal bilancio di cassa al conto consolidato del settore statale, attraverso la costruzione di uno schema espositivo dei flussi di Tesoreria (anche nella pur ardua fase di previsione) corrispondente all'articolazione del bilancio e la pubblicazione delle metodologie adottate;
- il raccordo tra il settore statale e i conti delle amministrazioni pubbliche utilizzati in contabilità nazionale;
- il collegamento tra il fabbisogno (settore statale) o l'indebitamento netto (amministrazioni pubbliche) e la variazione dello stock di debito, attraverso il quale passano, oggi, operazioni "sotto la linea" - soprattutto regolazioni di debiti pregressi - di rilevanti dimensioni e, quindi, in grado di rendere i saldi dei conti pubblici indicatori inadeguati delle esigenze finanziarie da coprire con l'impiego di risparmio del settore privato, attraverso l'accensione di nuovi debiti.

Per quanto attiene, in particolare, al campo di osservazione proprio della Corte, la richiesta di una maggiore disponibilità e diffusione delle informazioni sulle tecniche di costruzione del bilancio a legislazione vigente deriva dall'osservazione che tale bilancio, pur avendo il carattere di legge formale che impone una proiezione dei conti dello Stato a struttura normativa esistente, lascia all'Amministrazione margini non lievi di discrezionalità nelle valutazioni di numerose voci di entrata e di spesa. Con ciò non si intende segnalare una anomalia, ma semplicemente rilevare che la definizione di tali poste - essendo condizionata, a sua volta, dalla formulazione di ipotesi e di previsioni su variabili o parametri esterni - non è il risultato di un meccanismo automatico, ma, invece, delle assunzioni e dei "modelli previsionali" utilizzati dall'Amministrazione.

E' sufficiente, al riguardo, richiamare l'attenzione sull'influenza delle previsioni macroeconomiche sulla determinazione sia di gran parte delle entrate tributarie che di numerose voci di spesa (come, ad esempio, gli interessi sul debito). Così come, per altri oneri "inderogabili", la quantificazione proposta dal bilancio annuale richiede ipotesi sull'evoluzione di diverse variabili demografiche, sociali ed economiche.

Una puntuale esplicitazione delle valutazioni e delle tecniche adottate per la determinazione delle singole componenti del bilancio a legislazione vigente consentirebbe, prima della concentrazione del dibattito sulle manovre correttive proposte con la legge finanziaria, di aprire un confronto sulle proiezioni tendenziali dei conti pubblici.

4. Il settore statale: obiettivi e risultati

4.1.

Nel luglio del 1994, con il DPEF 1995-97 erano tracciati gli indirizzi di politica di bilancio in grado di ricondurre le tendenze di finanza pubblica verso gli obiettivi "europei": stabilizzare nel 1996 il rapporto tra debito e prodotto interno lordo, attraverso la realizzazione di avanzi primari crescenti nel triennio di riferimento. Lo scenario tendenziale, infatti, forniva cifre allarmanti: il fabbisogno del settore statale appariva in continua espansione (186 mila miliardi nel 1995, 193 mila nel 1996 e 201 mila nel 1997); il saldo primario tornava in disavanzo in ciascuno degli anni del triennio; l'aumento del rapporto debito/PIL non si sarebbe interrotto.

Di fronte a tali tendenze, il DPEF 1995-97 proponeva, per il 1995, una manovra di bilancio di dimensioni quantitative assai più consistenti di quella dell'anno precedente (45 mila miliardi). Ad essa avrebbero poi fatto

seguito interventi addizionali pari a 35 mila miliardi nel 1996 e a 16 mila nel 1997. Ulteriori effetti di contenimento sarebbero derivati, in ciascuno dei tre anni, dai minori oneri per interessi conseguenti al minor fabbisogno.

Il fabbisogno del 1995 si sarebbe, così, assestato poco oltre i 138 mila miliardi, l'avanzo primario intorno a 34 mila miliardi. Il rapporto debito PIL sarebbe ancora aumentato nel 1995 per poi stabilizzarsi e, quindi, iniziare la discesa a partire dal 1996.

Questi obiettivi erano confermati dalla Relazione previsionale e programmatica del settembre 1994. In tale occasione, tuttavia, a causa dell'andamento dei tassi d'interesse meno favorevole del previsto, veniva corretto verso l'alto l'obiettivo di avanzo primario (37.650 miliardi), mantenendo invariato quello relativo al fabbisogno complessivo. Si rendeva, conseguentemente, necessaria una manovra di bilancio più ampia di quella prefigurata in luglio. Con il disegno di legge finanziaria e con i provvedimenti collegati, erano messi a punto interventi correttivi in grado, secondo le stime governative, di determinare una riduzione del fabbisogno primario tendenziale del settore statale di circa 48 mila miliardi. Sul fabbisogno complessivo la riduzione attesa era valutata in 50 mila miliardi, per effetto di 2 mila miliardi di minori oneri per interessi attribuiti all'attuazione della manovra di bilancio.

4.2.

La manovra di riequilibrio per il 1995 è stata attuata con l'approvazione della legge finanziaria (L. 23/12/94 n. 725) e dei due provvedimenti collegati (L. 30/11/94 n. 656 e L. 23/12/94 n. 724). Rispetto al disegno originario, il recepimento delle modifiche introdotte nel corso dell'iter parlamentare non ha prodotto sostamenti significativi in termini di saldi programmatici, mentre sono mutate sostanzialmente numerose disposizioni relative ai singoli settori d'intervento. Nel complesso, la composizione della manovra è stata solo lievemente modificata, a seguito di minori risparmi di spesa per circa 2.700 miliardi, compensati da un maggior gettito tributario e contributivo. Secondo le stime governative il contenimento della spesa sarebbe risultato di poco superiore ai 24 mila miliardi (oltre 9 mila miliardi nel settore previdenziale, 6 mila miliardi nella sanità, 300 miliardi nel pubblico impiego e poco meno di 9 mila miliardi per effetto dei "tagli" nelle spese per acquisto di beni e servizi, per trasferimenti e nelle partite finanziarie), mentre le maggiori entrate sarebbero state di poco inferiori a 24 mila miliardi, per effetto di numerose misure, le più significative delle quali, sul piano del gettito atteso, avrebbero dovuto essere il cosiddetto concordato fiscale di massa o accertamento con adesione (11.500 miliardi), il condono edilizio (6.900 miliardi) e la riapertura dei termini per il condono previdenziale (1.900 miliardi).

Sull'impianto complessivo della manovra di bilancio per il 1995, la Corte ebbe modo di esprimersi, sia nei referti trasmessi al Parlamento (Referto sul bilancio a legislazione vigente dell'ottobre 1994, Relazioni trimestrali sulla legislazione di spesa) sia in occasione delle audizioni presso le Commissioni bilancio di Camera e Senato sul DPEF 95-97 (26 luglio 1994) e sul bilancio dello Stato (18 ottobre 1994).

Pur nel contesto di un giudizio sostanzialmente positivo sugli intenti espressi dal governo circa il percorso di riequilibrio dei conti pubblici e circa la dimensione degli interventi correttivi da attuare nel triennio, la Corte manifestò alcune perplessità, in relazione:

- alla scelta, non positiva, di ricorrere per il 1995 a misure fiscali straordinarie (soprattutto il concordato di massa per il periodo 1989-93), senza indicazioni certe sugli effetti di gettito a regime del nuovo sistema di accertamento;
- all'adozione, nei documenti governativi, di uno scenario troppo ottimistico di riduzione dei tassi d'interesse, a quel momento già in fase di rapido rialzo;
- al rinvio ad un apposito provvedimento - poi approvato nell'estate del 1995 - delle misure di riordino del settore previdenziale.

4.3.

Dal momento dell'approvazione della manovra di bilancio, sfavorevoli condizioni internazionali e difficoltà di origine interna hanno accentuato il grado di sfiducia dei mercati finanziari, aggravando l'onere per il pagamento degli interessi sul debito, per il quale, secondo stime della Banca d'Italia, si profilava uno sconfinamento dell'ordine di circa 14 mila miliardi. Inoltre, per alcuni interventi approvati con la manovra di bilancio appariva verosimile che, soprattutto a causa di ritardi e difficoltà amministrative, gli effetti di contenimento del fabbisogno 1995 sarebbero risultati minori di quelli accolti dalle valutazioni ufficiali. Ciò riguardava, in primo luogo, il concordato fiscale, per il quale appariva realistico uno slittamento nei tempi di realizzazione, con un minor beneficio per i conti del primo anno di attuazione. La percezione di uno scarto considerevole tra tenden-

ze in atto e obiettivi programmatici e la necessità di perseguire un rapido recupero di fiducia dei mercati, ha indotto il nuovo governo a presentare alla fine di febbraio (con il D.L. n. 41), una manovra aggiuntiva dell'ammontare complessivo di circa 21 mila miliardi per il 1995.

Circa 3/4 degli effetti attesi erano affidati a misure tributarie (aumento dell'IVA e delle accise sui prodotti energetici) di carattere permanente, mentre il resto degli interventi consisteva in risparmi di spesa concentrati essenzialmente nella riduzione dei trasferimenti a favore degli enti territoriali.

Le dimensioni quantitativamente rilevanti della manovra aggiuntiva erano funzionali al perseguimento dell'obiettivo originario di fabbisogno nel 1995, attraverso la realizzazione di un avanzo primario programmatico ancora più elevato di quello previsto nella Relazione Previsionale e Programmatica; e ciò al fine di compensare il maggior carico di oneri per interessi.

L'impennata dei tassi d'interesse, già in atto dalla seconda metà del 1994, proseguiva nei primi mesi del 1995. Parallelamente, tuttavia, si modificavano, in senso favorevole ai conti pubblici (in particolare, alle entrate tributarie) i profili del quadro macroeconomico, a seguito di una crescita economica più rapida del previsto, sia nella sua componente reale che nell'espressione nominale. In occasione della presentazione della Relazione trimestrale di cassa (aprile '95), alla luce delle nuove previsioni macroeconomiche (3% di crescita reale del PIL e 4,1% di inflazione, contro previsioni originarie, pari, rispettivamente, a 2,7% e 2,6%), il governo aggiornava gli obiettivi 1995, accelerando il percorso verso la stabilizzazione del debito. Il fabbisogno del settore statale era fissato a 134 mila miliardi (contro i 138 mila del DPEF 1995-97), l'avanzo primario a 58 mila miliardi (24 mila miliardi oltre l'obiettivo del DPEF). La spesa per interessi, invece, era prevista in 192 mila miliardi (20 mila miliardi più elevata di quella assunta dal DPEF). Ad una definitiva revisione in senso ulteriormente migliorativo degli obiettivi per il 1995 procedeva il DPEF 1996-98, presentato dal governo all'inizio di giugno.

Il fabbisogno veniva ricondotto a 130 mila miliardi (circa 24 mila meno del consuntivo 1994), l'avanzo primario a 60 mila miliardi (circa 42 mila miliardi più che nel 1994). Il debito del settore statale in rapporto al PIL era stimato pari a 123,8%, risultato che avrebbe consentito di conseguire in anticipo la stabilizzazione (essendo pari a 124,3% il rapporto registrato nel 1994).

La Relazione Previsionale e Programmatica del settembre scorso ribadiva sostanzialmente tali obiettivi quantitativi, con una marginale variazione in aumento per l'avanzo primario (61 mila miliardi) accompagnata da una maggior spesa per interessi.

4.4

Un anno fa', nel commentare in sede di Relazione sul rendiconto gli andamenti di finanza pubblica, la Corte esprimeva l'avviso che nonostante l'apparente regresso registrato nel 1994 nel processo di riequilibrio avviato nel 1992 (segnalato dai risultati di saldo assai discosti dagli obiettivi), numerosi fattori concorrevano nel preconstituire una base di partenza favorevole per i conti pubblici del 1995 e degli anni seguenti. In particolare, si segnalava l'avvenuto disinnescamento dei meccanismi d'espansione della spesa primaria, finalmente in netta decelerazione, e l'evento "storico" della diminuzione in valore assoluto della spesa pubblica totale, dopo diversi decenni. Non minore rilievo assumeva, poi, la consistente riduzione della pressione fiscale e contributiva, tornata poco sopra al 40% dopo aver superato il 43% nel 1993.

Gli andamenti del 1995 - che, peraltro, si avvalgono di interventi correttivi per quasi 70 mila miliardi - hanno consentito di conseguire gli obiettivi ai più ambiziosi livelli ridefiniti nel corso dell'anno. In termini di settore statale, il fabbisogno, al netto delle regolazioni debitorie e dei proventi delle dismissioni, è risultato pari a circa 130.200 miliardi, con un recupero di oltre due punti percentuali nell'incidenza sul PIL (dal 9,5% del 1994 al 7,4%).

Il miglioramento è stato di oltre 25 mila miliardi rispetto al fabbisogno registrato nel 1994 (155.600 miliardi) e di circa 55 mila miliardi rispetto alla dimensione che il disavanzo avrebbe assunto nello scenario tendenziale (cioè in assenza di misure correttive).

L'avanzo primario, in fortissima espansione rispetto al 1994 (oltre 63 mila miliardi contro circa 17 mila), ha persino superato l'obiettivo programmatico, con un aumento dell'incidenza sul PIL dall'1,1% del 1994 al 3,6%.

La dimensione assoluta raggiunta dall'avanzo primario, ma, soprattutto, l'entità della correzione strutturale di bilancio realizzata in Italia nel quinquennio 1990-95 superano largamente i risultati conseguiti dai principali paesi industriali. Secondo un'analisi dell'Istituto Monetario Europeo, tale correzione si commisura, per il nostro paese, a circa 5 punti di PIL nel quinquennio contro un valore medio per i 15 paesi dell'Unione Europea di circa 1 punto e con valori di segno negativo per la Francia e il Regno Unito e inferiori all'1% per la Germania.

L'andamento del saldo primario testimonia del successo degli interventi di riordino strutturale dei settori di spesa a rischio - in particolare previdenza e sanità - che, definiti dopo il 1992, sono destinati a produrre effetti differiti ma permanenti di contenimento della spesa pubblica, che, in effetti, anche nel 1995 ha continuato a segnare una flessione nell'incidenza sul PIL.

Il notevole risultato conseguito in termini di avanzo primario ha permesso di assorbire una crescita della spesa per interessi che, come anche la Corte aveva previsto, è risultata molto maggiore delle valutazioni ufficiali (194 mila miliardi contro i 176 mila stimati dalla RPP del settembre 1994). A differenza del 1994, anno nel quale la spesa per interessi era diminuita del 4,7% rispetto al 1993, nel 1995 essa ha segnato un aumento del 12,1% per effetto, soprattutto, della sfavorevole evoluzione dei tassi d'interesse in atto dalla seconda metà del 1994 e, a sua volta, indotta sia dalle tendenze al rialzo dei tassi internazionali sia dall'alto premio di rischio sui titoli italiani connesso alle condizioni di forte instabilità politica sperimentate dal nostro paese nel periodo in esame. L'aggravio nell'onere per interessi registrato nel 1995, avrebbe, peraltro, potuto risultare ancora più elevato degli oltre 20 mila miliardi segnati dal consuntivo, se il Tesoro - come si preciserà più avanti - non avesse adottato, anche nel 1995, la soluzione tecnica delle emissioni a cedola immutata e, quindi, inferiore ai tassi di mercato (con conseguente espansione del fenomeno degli scarti di emissione, non contabilizzati nel fabbisogno) e non avesse fatto ricorso ad emissioni di CTZ, per i quali gli oneri per interessi sono registrati al momento della maturazione.

4.5.

Il controllo operato sui flussi della spesa primaria è risultato, nel 1995, assai severo. Nel complesso, rispetto al 1994, si è verificata una diminuzione dello 0,2% per i pagamenti totali e dello 0,7% per i pagamenti correnti al netto degli interessi.

La contrazione ha riguardato pressoché tutte le categorie economiche: sostanzialmente ferme le spese di personale così come nel 1994, in forte caduta gli acquisti di beni e servizi (-7,3%) e in flessione anche i trasferimenti correnti. Si noti che, in presenza di un tasso di inflazione che ha superato il 5%, la compressione delle spese in termini reali risulta assai più pesante.

Gli incassi tributari del settore statale sono aumentati nel 1995 di quasi 39 mila miliardi con un incremento del 9,5% (contro una diminuzione del 3,6% nel 1994), pur rimandando nettamente al di sotto delle proiezioni programmatiche.

Gli incrementi realizzati si distribuiscono in modo pressoché uniforme tra le imposte dirette (21 mila miliardi circa) e le indirette (circa 18 mila miliardi), e sono in larga misura (circa 25 mila miliardi) da imputare alle misure adottate in sede di manovra di bilancio e in occasione della "manovrina" di febbraio (DL n. 41/95). Al netto della componente straordinaria e discrezionale di tali interventi, si può stimare che l'evoluzione del prelievo sarebbe restata ben al di sotto del tasso di crescita del PIL nominale (8,1%), a conferma di una spontanea tendenza al declino della pressione fiscale. Nell'ambito delle diverse categorie di tributi, ad una crescita molto sostenuta, anche se inferiore alle previsioni ufficiali dell'Irpef e dell'Iva (il cui gettito, peraltro, risulta contabilmente aumentato per effetto dell'inclusione in bilancio, a partire dal 1995, delle somme relative ai rimborsi), fanno riscontro la diminuzione in valore assoluto di Irpeg e Ilor e il cedimento delle ritenute su interessi e redditi da capitale soprattutto per la forte flessione delle ritenute sugli interessi bancari (-35% circa).

4.6.

Il conseguimento dell'obiettivo di fabbisogno del settore statale, che è il risultato dell'operare congiunto del bilancio di cassa dello Stato e della Tesoreria, ha mostrato, negli ultimi anni, un'estrema variabilità nel ruolo relativo delle due gestioni che si sono mosse in senso compensativo.

Anche nel 1995 tale tendenza è stata confermata. Infatti, la forte compressione della spesa primaria esercitata a livello della gestione di bilancio ha consentito di chiudere l'esercizio con un risultato differenziale migliore di quanto originariamente stimato. La Tesoreria, pertanto, ha potuto compensare, in parte, il maggior rigore del bilancio di cassa dello Stato con operazioni che hanno condotto ad un saldo finale negativo per circa 2.600 miliardi (contro un avanzo previsto di oltre 7 mila miliardi); e ciò nel rispetto dell'obiettivo programmatico relativo al fabbisogno del settore statale (130 mila miliardi). La gestione di tesoreria ha, comunque, segnato un netto miglioramento rispetto al 1994, allorché il saldo finale registrò un disavanzo di circa 28 mila miliardi.

Alla base del minore sbilancio del 1995, vi sono, in primo luogo, il più elevato apporto del bilancio dello Stato all'INPS, che ha corrispondentemente ridimensionato il volume delle anticipazioni di tesoreria (da circa 21 mila a circa 12 mila miliardi) e il saldo positivo delle "altre operazioni" (circa 10 mila miliardi a fronte di

un disavanzo di oltre 8 mila miliardi nel 1994), essenzialmente per effetto di un consistente aumento degli introiti (sul quale ha influito l'incremento degli afflussi sui conti CEE) e di un notevole contenimento dei tiraggi da parte degli enti titolari di conti di deposito presso la Tesoreria.

4.7.

Richiamando quanto già detto nei paragrafi precedenti con riguardo alle insufficienze dell'informazione di finanza pubblica, si deve ribadire come, anche se le informazioni sul raccordo competenza/cassa e sulla qualità delle stime di cassa fossero soddisfacenti, non si disporrebbe ancora di elementi adeguati per valutare, sia nella fase delle previsioni che in quella del rendiconto, l'attendibilità e la completezza dei dati proposti con i conti del settore statale. Ciò dipende essenzialmente dal ruolo che, nell'attuale assetto, riveste - negli effetti sui conti del settore statale - la gestione della Tesoreria. Il conto del settore statale, infatti, aggrega e consolida, sia nella fase della previsione che a consuntivo, le operazioni di entrata e di spesa di un insieme piuttosto eterogeneo di organismi pubblici, secondo uno schema che ha lo scopo principale di definire l'ammontare di finanziamenti richiesto da quegli organismi per far fronte a tutti i pagamenti che eccedono gli incassi.

A tal fine, vengono rilevate tutte quelle operazioni - compresi i movimenti dei conti correnti aperti da enti pubblici presso la Tesoreria dello Stato - che si riflettono direttamente sulla creazione dei flussi monetari e finanziari.

La Tesoreria nel suo complesso (comprensiva dell'attività della Cassa DDPP) rappresenta, pertanto, un punto di raccordo fondamentale per l'analisi dei conti pubblici in due passaggi principali:

- dal bilancio dello Stato al settore statale, in quanto solo il consolidamento tra i dati della gestione di bilancio e quelli della gestione di tesoreria offre una valutazione dell'effettiva attività di spesa (e di prelievo), dato che parte delle spese contabilizzate in bilancio non si traducono in effettive erogazioni nell'anno di riferimento. E viceversa;
- dal settore statale (ormai molto ridimensionato a seguito della "privatizzazione" di ex aziende autonome ed enti pubblici) agli aggregati più rappresentativi dell'azione complessiva di finanza pubblica (settore pubblico e P.A.), in quanto, attraverso i conti di deposito intestati ad enti esterni al Settore statale, la Tesoreria fornisce, almeno in termini di saldi, una indicazione sugli effetti dell'attività di spesa e di prelievo di tali enti.

Il filtro operato dalla Tesoreria nel passaggio dal bilancio di cassa al Settore statale si è progressivamente tradotto, nella situazione italiana, in una anomala e impropria funzione di effettiva allocazione delle risorse pubbliche e, quindi, nella sottrazione di significatività al bilancio dello Stato.

Le implicazioni del ruolo assunto dalla Tesoreria sono state ben messe in luce dalla Commissione Tecnica per la spesa pubblica, che ha raccomandato il ripristino della "funzione originaria di pura gestione dei flussi di cassa, evitando che essa (leggi: la Tesoreria) venga a sostituirsi surrettiziamente al bilancio". Ciò significa, soprattutto, che "le attività e le obbligazioni oggi gestite fuori bilancio, in particolare il finanziamento della Tesoreria all'INPS, devono essere riportate nel bilancio".

Si osserva, in proposito, come - anche a causa della sottovalutazione, nella sede del bilancio dello Stato, degli oneri di alcuni grandi comparti di spesa (come nel caso della spesa per pensioni o dei fabbisogni del Fondo sanitario nazionale) - il perseguimento degli obiettivi di fabbisogno del settore statale sia affidato alla fase della gestione complessiva dei flussi di cassa attraverso la Tesoreria.

Lo scarto tra le somme disponibili nel bilancio dello Stato e la domanda di prestazioni e di servizi da erogare è colmato con anticipazioni di tesoreria o con l'accensione di debiti con fornitori e banche da parte dei centri di spesa, operazioni che, pertanto, rendono il fabbisogno del settore statale un inadeguato indicatore delle effettive esigenze di assorbimento di risorse finanziarie.

4.8.

La riduzione del fabbisogno del settore statale ha consentito di anticipare al 1995 la stabilizzazione del rapporto debito/PIL, obiettivo strategico dell'azione di riequilibrio dei conti pubblici. Mentre nel 1994, infatti, tale rapporto aveva ancora segnato un incremento di circa 3,5 punti, nel 1995, con riferimento alla nozione di

debito adottata in sede europea ai fini delle verifiche imposte dagli accordi di Maastricht, si è registrata una flessione di 6 decimi di punto (dal 125,5% al 124,9%). L'ultimo precedente episodio di riduzione si era avuto nel 1980, quando, tuttavia, il risultato era da imputare alla crescita elevatissima della componente inflazionistica del PIL (oltre il 21%).

Anche per il 1995, per effetto di criteri di contabilizzazione solo in parte corretti, la variazione nella consistenza assoluta del debito pubblico non coincide con il nuovo fabbisogno formatosi nell'anno.

Le consuete "operazioni sotto la linea", annualmente registrate in sede di DPEF, e che non incidono sul fabbisogno, determinano una crescita dello stock di debito commisurata, per il 1995, a circa 16 mila miliardi, quindi ancora superiore al valore registrato nel 1994 (poco meno di 14 mila miliardi). Tra i fattori che incidono sulla differenza tra variazione del debito e fabbisogno è risultato molto più elevato l'effetto degli scarti di emissione sui titoli del debito pubblico (quasi 20 mila miliardi contro i circa 9 mila del 1994), compensato in parte dall'importo più contenuto delle regolazioni debitorie e degli effetti di cambio sui prestiti in valuta. Anche i proventi delle dismissioni patrimoniali (poco più di 8 mila miliardi contro meno di 6 mila nel 1994) hanno operato in senso riduttivo del divario.

Le più ampie dimensioni degli scarti di emissione sono da collegare, come anticipato nella Relazione dello scorso anno, alla politica di emissione prescelta dal Tesoro già negli anni precedenti e agli effetti ritardati, che si sono esplicitati appieno nel 1995, del rialzo dei tassi d'interesse in atto dalla seconda metà del 1994.

Come già detto, la spesa per interessi ha segnato nel 1995 un forte aumento (12,1%) ragguagliandosi ad oltre 193.000 miliardi (21 mila in più del 1994). Tale risultato è la conseguenza di una dinamica dei rendimenti interni in forte ascesa a partire dalla seconda metà del 1994: tra il maggio del 1994 e il marzo del 1995 il tasso medio sui BOT è aumentato di oltre 350 punti base, collocandosi poco al di sopra dell'11,5%; ancor più evidente risultava l'aumento dei titoli a lunga scadenza e a tasso fisso che si collocavano, nel marzo del 1995, all'11,3%, al netto della ritenuta fiscale (livello di 4 punti percentuali più elevato dei livelli minimi raggiunti nella prima metà del 1994).

Vi è da dire che l'aumento della spesa per interessi sarebbe risultato ancora più vistoso se nel corso del 1995 non fosse stato introdotto un nuovo strumento di gestione del debito quale il CTZ biennale, titolo privo di cedola i cui interessi, diversamente da quanto accade per i BOT, vengono contabilizzati alla scadenza del titolo.

Tale meccanismo contabile consente di contenere il fabbisogno dell'anno, ma esercita effetti negativi sullo stock di debito pubblico attraverso la voce "scarti di emissione". Come detto in precedenza, e come anche la Corte aveva previsto nella Relazione dello scorso anno - gli scarti di emissione nel 1995 hanno segnato un forte incremento passando da poco più di 9.000 miliardi nel 1994, ad oltre 18.000 miliardi. Circa la metà degli scarti registrati nel 1995 è da attribuire alla spesa per interessi sui CTZ non contabilizzata nel fabbisogno relativo al biennio di riferimento; stabili, rispetto all'anno prima, appaiono gli scarti di emissione sui BTP (poco meno di 7.000 miliardi), mentre circa 3.000 miliardi sono gli scarti di emissione imputabili ai CCT.

Sempre per quanto riguarda le poste sotto la linea, è da rilevare come, nonostante la pesante svalutazione della lira nella prima metà del 1995, gli effetti di cambio sullo stock di debito in valuta sono risultati addirittura in diminuzione rispetto all'anno precedente. Le cause vanno ricercate nella debolezza del dollaro e dello yen, valute in cui si sono concentrate le nuove emissioni, e nel forte recupero delle quotazioni della lira, rispetto a tutte le valute, dopo i massimi raggiunti nella prima metà del 1995. Persistendo il recupero delle quotazioni della nostra valuta nella prima parte di quest'anno, è probabile che la posta degli effetti del tasso di cambio risulterà negativa, per entità rilevanti, nel 1996.

Il miglioramento delle quotazioni della lira, unito al rientro delle spinte inflazionistiche, ha esercitato effetti positivi sul livello dei rendimenti interni, soprattutto sulla componente a più lungo termine, nella seconda metà dello scorso anno, e ancor più in questi primi mesi del 1996. Con i consueti sfasamenti temporali ne trarrà vantaggio anche la spesa per interessi che, nel 1996, non dovrebbe registrare alcun incremento rispetto all'anno scorso.

La copertura del fabbisogno del settore statale ha presentato rilevanti novità rispetto agli anni scorsi. Per la prima volta sono risultate negative le coperture tramite BOT (a seguito di rimborsi pari a circa 715 mila miliardi ed emissioni pari a poco più di 714 mila miliardi) e soprattutto tramite CCT, per i quali le emissioni nette negative hanno assunto dimensioni inconsuete (circa 30 mila miliardi). Le emissioni di CTZ hanno più che compensato tali riduzioni, mentre i BTP hanno presentato emissioni in linea con l'esperienza più recente (coprendo oltre il 70% del fabbisogno). Forte, infine, è risultato il contributo fornito dalla raccolta postale, in virtù di un differenziale di rendimento positivo con gli omologhi strumenti di raccolta bancaria, e, soprattutto dai prestiti esteri.

E' da rilevare come, al di là delle traversie del mercato finanziario, sia possibile rintracciare, dietro tale andamento, una precisa politica di gestione del debito che tende a ridurre il peso di strumenti ormai obsoleti, rispetto alle tendenze internazionali, come i BOT, operando, tuttavia, in modo da contenere la durata media del debito pubblico e soprattutto i ritardi con cui diminuzioni dei tassi si riflettono sulla spesa per interessi. Tale orientamento è coerente con le prospettive di integrazione monetaria, che comportano la convergenza dei rendimenti italiani verso un livello medio europeo, decisamente più contenuto.

A tal fine, nel quadro di una struttura di copertura che conserva un'incidenza preponderante dei BTP, l'emissione di strumenti a tasso fisso si è concentrata soprattutto sulle scadenze più brevi (3 e 5 anni), mentre sono state abbandonate le emissioni dei BTP trentennali.

Per quanto riguarda i CCT, invece, la pesante diminuzione dello stock, sperimentata nel 1995, è da imputare solo all'elevato ammontare di titoli in scadenza (oltre 148.000 miliardi), mentre le convenienze dell'emittente e le stesse preferenze degli operatori fanno prevedere un ampio ricorso ai titoli indicizzati nei prossimi anni, come, del resto, risulta confermato dall'andamento delle emissioni nette dei primi mesi del 1996.

Quanto, infine, alle emissioni in valuta, le previsioni di un ulteriore consistente incremento segnalano il proposito dell'emittente di non irrigidire la spesa per interessi dei prossimi anni con livelli dei tassi incoerenti con l'ingresso del nostro paese nell'Unione Monetaria Europea.

5. I Conti delle Amministrazioni Pubbliche

E' noto che il Conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche - pubblicato annualmente nella Relazione Generale sulla situazione economica del Paese per i dati di consuntivo e, solo di recente, anche nel DPEF e nella Relazione Previsionale e Programmatica nella versione programmatica - è divenuto il quadro di riferimento per la verifica degli obiettivi di Maastricht.

Secondo le convenzioni statistiche internazionali (SEC) tale Conto comprende le unità istituzionali che producono servizi non destinabili alla vendita e operano una redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese. Sotto questo aspetto, pertanto, esso offre una rappresentazione più completa, rispetto al Settore statale, includendo i conti di importanti enti "esterni" al settore statale, come le Amministrazioni locali e gli Enti di previdenza. Alla base del Conto delle Amministrazioni Centrali (ormai sostanzialmente coincidente, per estensione, con il settore statale a seguito della progressiva uscita da quest'ultimo di aziende autonome ed enti pubblici trasformati in società per azioni) vi è il conto economico dello Stato, per la costruzione del quale l'ISTAT fornisce - a consuntivo - informazioni dettagliate sul raccordo con il bilancio di cassa, che impone passaggi assai intricati a causa delle differenze notevoli (e spesso ingiustificate) nei criteri di contabilizzazione di entrate e spese.

Nello schema della contabilità nazionale la misurazione dell'attività pubblica è effettuata con riguardo non agli effetti finanziari, ma alle operazioni finali di natura economica che determinano flussi di beni e servizi. Per questo, il Conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche non include le poste in entrata e in uscita di carattere finanziario (concessioni di crediti, mutui e anticipazioni, conferimenti, accensione di prestiti, riscossione di crediti, ecc.).

L'esame degli andamenti della finanza pubblica nel 1995 effettuato osservando gli schemi della contabilità nazionale non modifica sostanzialmente il giudizio già espresso, ma permette di inquadrare con maggiore precisione tali andamenti nel contesto dell'evoluzione della situazione economica e di produrre confronti internazionali su basi omogenee.

Così come il fabbisogno del settore statale, anche l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche si è ridotto nel 1995 in misura significativa (da 148 mila miliardi a poco più di 125 mila), portandosi in termini di PIL al 7,1%. Escludendo la spesa per interessi (per la quale sono già state diffusamente analizzate le cause del notevole incremento), l'avanzo primario, anche in questa definizione, ha segnato una crescita di dimensioni eccezionali (da circa 28 mila a oltre 72 mila miliardi), con un progresso in percentuale di PIL di quasi 3,5 punti.

Appare di grande rilievo che tali positivi risultati - resi possibili da un complesso di misure correttive di poco inferiori ai 70 mila miliardi - siano stati conseguiti senza variazioni della pressione fiscale, attestatasi sul livello del 1994 (40,6%), anno nel quale si era verificata una netta riduzione rispetto al 1993 (43,4%). E', pertanto, proseguita l'azione di rigido controllo dell'evoluzione della spesa, che ha, infatti, registrato, al netto

delle regolazioni debitorie, una diminuzione dell'incidenza sul PIL dal 52,5% al 50,9% per le uscite totali e dal 41,8% al 39,7% per la spesa al netto degli interessi.

Rispetto al già contenuto livello del 1994, la spesa primaria ha segnato un incremento assai limitato (2,3%) che, soprattutto per alcune componenti, ha rappresentato un rilevante cedimento in termini reali. In particolare, i redditi da lavoro dipendente hanno registrato una crescita del 2,8% (per gli effetti congiunti degli aumenti contrattuali, della flessione dell'occupazione e dei contenuti esborsi per il personale in quiescenza); i consumi intermedi sono rimasti, sostanzialmente, sui livelli del 1994, a seguito delle rigide disposizioni sugli acquisti di beni e servizi; le prestazioni sociali risultano aumentate del 4,6%, per effetto del contenimento della spesa per pensioni (a seguito del blocco parziale dei pensionamenti di anzianità e dello slittamento della perequazione automatica) e della diminuzione delle prestazioni sanitarie (-2,8%), che fa seguito alla riduzione già cumulata nel biennio 1993/94 (poco meno del 9%). Tra le spese in conto capitale va osservato il parziale recupero degli investimenti (4,3%) dopo tre anni di rapido declino e, invece, la consistente flessione delle altre poste (-9%) determinata soprattutto dal rinvio pressoché integrale del programma 1995 di rimborsi di crediti d'imposta in titoli di Stato (effettuati per meno di 600 miliardi, a fronte di un valore programmato di circa 16.000 miliardi e di rimborsi 1994 di circa 3.000 miliardi). In proposito merita di essere richiamato il criterio di contabilizzazione secondo il quale - in sede di contabilità nazionale - i rimborsi in titoli dei crediti d'imposta sono registrati "sopra la linea" e, pertanto, concorrono alla formazione del fabbisogno, al contrario di quanto avviene nella costruzione dei conti del Settore statale.

I positivi risultati segnalati anche dai dati della contabilità nazionale sono stati conseguiti in un anno che, a partire dall'ultimo trimestre, mostrava segni evidenti di rallentamento dell'attività economica, in un contesto europeo già nel pieno di un ciclo congiunturale sfavorevole.

Ciò ha richiesto uno sforzo di correzione dei conti pubblici più intenso, in relazione agli oneri di stabilizzazione che, necessariamente, si riversano sulle finanze pubbliche nelle fasi di recessione economica. L'intensità dell'aggiustamento attuato dall'Italia non trova, infatti, riscontro nei principali paesi europei: in Germania indebitamento netto e saldo primario sono peggiorati; in Francia, nel Regno Unito e nella Spagna entrambi i saldi sono migliorati, ma in misura notevolmente inferiore rispetto al risultato italiano.

6. La politica di bilancio per il 1996: previsioni, obiettivi e linee di intervento

6.1.

L'efficacia strutturale delle azioni di riequilibrio dei conti pubblici avviata nel 1992 - documentata nei paragrafi precedenti - ha condotto, negli anni, ad un graduale ma incisivo miglioramento dei saldi tendenziali. Così il DPEF 1996-98, presentato nel giugno 1995, stimava per il 1996 e 1997, un fabbisogno tendenziale del settore statale rispettivamente pari a 143 mila e 150 mila miliardi, abbassando nettamente le proiezioni formulate nel DPEF precedente (rispettivamente 193 mila e 201 mila miliardi per i due anni indicati).

Ne è derivato un corrispondente ridimensionamento degli interventi correttivi necessari a proseguire lungo il percorso di riequilibrio: nel DPEF 1996-98 - che assumeva l'obiettivo di conseguire, nel 1998, un'incidenza del fabbisogno sul PIL pari al 3% - le dimensioni delle manovre di correzione erano indicate in 32.500 miliardi per il 1996, e in 27 mila e 25 mila miliardi, rispettivamente per il 1997 e 1998.

In particolare, per il 1996 il DPEF fissava l'obiettivo di fabbisogno del settore statale in circa 109 mila miliardi e quello relativo all'avanzo primario in circa 80 mila miliardi. Innovando rispetto ai documenti governativi degli anni precedenti, venivano definiti anche i saldi programmatici relativi al conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche (circa 110 mila miliardi per l'indebitamento netto e poco oltre 80 mila miliardi per l'avanzo primario). Alla base del disegno programmatico del DPEF, confermato dalla successiva Relazione Previsionale e Programmatica (settembre 1995), vi erano ipotesi macroeconomiche favorevoli (crescita reale del PIL pari al 3% e tasso d'inflazione contenuto entro il 3,5%) e un profilo di graduale riduzione dei tassi d'interesse (con un tasso lordo sui BOT annuali dell'ordine dell'8,5% a fine anno).

Il complesso di interventi intesi a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica è stato attuato attraverso la legge finanziaria (L. n. 550/95) e i due provvedimenti di accompagnamento, il "collegato" (L. n. 549/95) definito contestualmente alla finanziaria e il provvedimento d'urgenza presentato alla fine del 1995 (D.L. n. 565/95), nonché attraverso le misure di cui alla legge di riforma del sistema pensionistico (L. n. 335/95) alla quale è stato riconosciuto carattere di provvedimento collegato.

Per la prima volta il "collegato" (L. n. 549/95, art. 3, comma 242) contiene una "clausola di salvaguardia", in base alla quale il Governo era impegnato a disporre, entro il 15 maggio 1996, provvedimenti selettivi

di riduzione della spesa, nell'ipotesi che la Relazione trimestrale di cassa sul fabbisogno 1996 avesse verificato un eventuale scostamento rispetto agli obiettivi programmati.

Al riguardo, in sede di Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa, nel marzo scorso, la Corte pur sottolineando la valenza positiva di tale clausola, ebbe modo di considerare negativamente "la mancata previsione di meccanismi automatici di aggiustamento, o di percorsi procedurali necessitati in funzione degli aggiustamenti da realizzare".

Con riguardo alla composizione della manovra di bilancio, l'ampliamento delle informazioni di fonte governativa ai conti delle amministrazioni pubbliche consente, per la prima volta, di formulare più correttamente le stime circa il peso relativo degli interventi sulle spese e di quelli sull'entrata.

Accanto alle stime tradizionali relative al settore statale, che scompongono la manovra in circa 16.700 miliardi di riduzioni di spesa e poco meno di 16 mila miliardi di aumenti netti d'entrata, vengono fornite valutazioni assai diverse sull'impatto sul conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche: gli effetti attesi, in questo caso, sono misurati in oltre 22 mila miliardi di maggiori entrate (pari a poco meno del 70% dell'intera manovra) e in "soli" 10 mila miliardi di risparmi di spesa. L'ampio scarto tra le due diverse valutazioni deriva, in massima parte, dalla natura degli interventi in materia previdenziale (aumenti dei contributi sociali, come tali rilevati solo nel conto delle Amministrazioni Pubbliche che include gli enti di previdenza) e di quelli in materia di finanza locale (la riduzione dei trasferimenti agli enti locali rilevata a livello di settore statale corrisponde a maggiori entrate proprie di tali enti nel conto delle Amministrazioni Pubbliche, che aggrega e consolida anche i bilanci della finanza locale).

La tendenza all'attribuzione di maggiore autonomia finanziaria agli enti territoriali costituisce, secondo la Corte, un ulteriore motivo per procedere speditamente in direzione di una semplificazione e di una più trasparente rappresentazione dei conti pubblici, nell'ambito dei quali, peraltro, dovrebbe essere assegnato un ruolo centrale di riferimento proprio al conto delle Amministrazioni Pubbliche, sia per l'estensione dell'area rilevata sia per il rilievo in sede europea.

Circa un quarto del totale degli interventi correttivi approvati sono costituiti - secondo le stesse valutazioni ufficiali - da misure di carattere temporaneo, in contrasto, pertanto, con le proiezioni del DPEF 1996-98 che assumevano il carattere permanente della manovra di finanza pubblica per il 1996.

Come già osservato in sede di Relazione quadrimestrale, nel marzo scorso, la Corte sottolinea che l'affievolimento degli effetti della manovra, oltre che sul fabbisogno del settore statale (e sull'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche) si manifesta, sia pure in misura inferiore, anche sul saldo netto da finanziare in termini di competenza.

6.2.

Nella citata Relazione quadrimestrale e nel Capitolo II della presente Relazione - ai quali si rinvia - la Corte ha esaminato analiticamente le misure della manovra di bilancio 1996, formulando alcuni rilievi con riguardo sia agli interventi di contenimento della spesa che a quelli di aumento delle entrate.

Quanto ai primi - che attengono principalmente al settore previdenziale e sanitario, al pubblico impiego e al contenimento dei trasferimenti agli enti territoriali e agli enti esterni al settore statale - le maggiori perplessità si riferiscono alle incertezze sugli esiti del complesso disegno che prevede il trasferimento di competenze settoriali e l'attribuzione di maggiore responsabilità finanziaria a regioni ed enti locali e la drastica riduzione dei trasferimenti dal bilancio statale (parzialmente compensati da forme di compartecipazione ai tributi erariali e dall'attivazione di un fondo perequativo).

Al riguardo, la Corte ha già rilevato come - in assenza di una ponderata valutazione degli equilibri di bilancio e dell'apporto delle entrate proprie degli enti locali - il taglio delle risorse trasferite dal bilancio dello Stato potrebbe tradursi, nel breve periodo, nella formazione di nuovi debiti degli enti stessi. Tale preoccupazione è rafforzata dalla circostanza, più volte richiamata nelle passate Relazioni e nel recente referto sulla finanza locale, che, in sede di rinnovi contrattuali per il personale delle amministrazioni non statali (regioni ed enti locali, unità sanitarie locali, enti non economici), i relativi oneri sono posti a carico delle amministrazioni stesse senza fornire indicazioni adeguate circa la composizione delle fonti di finanziamento della spesa.

In tema di entrate, l'apprezzamento espresso dalla Corte per il miglioramento qualitativo delle valutazioni tecniche di fonte governativa e per il carattere prudenziale delle stime circa gli effetti quantitativi degli interventi, non esclude la presenza, nella manovra approvata, di margini non lievi di oggettiva incertezza sui risultati. Ciò riguarda, in particolare, quelle misure il cui successo è affidato all'adesione dei contribuenti (accertamento induttivo) e alla capacità di conseguire rapidi miglioramenti nell'efficienza e nella produttività dell'amministrazione finanziaria (interventi di riordino dell'attività di accertamento).

Di natura anche formale è, invece, il rilievo sulla natura degli introiti attesi per il 1996 dal citato accertamento induttivo (4.000 miliardi), che sembrano costituire una posta meramente sostitutiva degli importi già iscritti nel bilancio di previsione come effetto della normativa sul concordato per adesione (e, come tali, derivanti dalla legislazione vigente) e azzerati con la prima nota di variazione.

6.3.

Tali incertezze avevano indotto anche la Corte (nell'audizione sui documenti di bilancio resa in Senato il 4 ottobre scorso e nella citata Relazione trimestrale) a ritenere probabile una certa sopravvalutazione delle stime governative circa gli effetti quantitativi della manovra; in ciò consentendo con le opinioni espresse sia da sedi istituzionali pubbliche, come la Banca d'Italia, che da istituti di ricerca economica.

La Relazione trimestrale di cassa, presentata solo a fine aprile, ha confermato questi timori. L'aggiornamento degli obiettivi relativi al settore statale per il 1996, a seguito del mutato quadro economico e degli effetti dell'approvazione della legge finanziaria e degli altri provvedimenti correttivi, fissa a 119 mila miliardi il fabbisogno (con uno scostamento di 9.600 miliardi rispetto all'obiettivo originario) e a 74.600 miliardi l'avanzo primario (circa 6 mila miliardi al di sotto della stima iniziale).

In particolare, le nuove stime governative correggono il quadro macroeconomico per tenere conto della decelerazione in atto nell'attività produttiva (la crescita reale del PIL è ricondotta al 2,4%, a fronte del 3% della RPP dello scorso settembre) e, viceversa, del più lento processo di rientro dell'inflazione (4,1% contro il 3,5% in termini di deflatore del PIL). Anche la prevista riduzione dei tassi d'interesse dovrebbe scontare, in senso negativo, il mantenimento per tutto il 1995 e per i primi mesi del 1996, di un alto differenziale sui rendimenti a breve termine tra lira e marco.

La correzione degli obiettivi apportata in sede di Relazione trimestrale si muove nella giusta direzione, ma non appare sufficiente per tre ragioni fondamentali:

il più forte rallentamento della crescita economica, a seguito del propagarsi della situazione recessiva in atto nei maggiori paesi industriali (la nuova revisione assumerà un tasso di sviluppo del PIL inferiore all'1,5%);

il conseguente rallentamento del gettito tributario, collegato alla compressione delle basi imponibili;

l'andamento del fabbisogno nei primi mesi del 1996, segnato da una accelerazione, soprattutto attraverso le erogazioni della Tesoreria, della spesa degli enti decentrati, della spesa per pensioni e della spesa sanitaria.

Il nuovo governo ha, in questi giorni, messo a punto la manovra correttiva per il 1996. Il complesso degli interventi dovrebbe assicurare un effetto di riduzione del fabbisogno del settore statale dell'ordine di 16.000 miliardi, superiore, quindi, allo sconfinamento registrato dalla Relazione di cassa; e ciò al fine di compensare le più sfavorevoli tendenze sopraindicate. Con il DPEF 1997-99, che sarà presentato nei prossimi giorni, il governo intende saldare la correzione di rotta per il 1996 con il nuovo percorso di riequilibrio per il 1997 e per gli anni seguenti. Si tratta, come è evidente, di un arco temporale particolarmente delicato, perchè comprende le scadenze previste dagli accordi di Maastricht a fini delle verifiche delle condizioni di ammissibilità alla terza fase dell'UME. L'aggiustamento della dimensione delle manovre di finanza pubblica, imposto dalle meno favorevoli prospettive economiche e dalla ricognizione più aggiornata delle tendenze dei conti pubblici, è necessario e urgente.

L'annunciata anticipazione di talune misure strutturali in materia di finanza pubblica - secondo il precedente offerto dall'esperienza del 1992 - rispetto alla legge finanziaria e ai provvedimenti collegati appare, a tal fine, essenziale. La Corte, nel condividere tale scelta, sottolinea l'opportunità di rendere più spedito lo svolgimento della sessione di bilancio - evitandone il sovraccarico - attraverso, eventualmente, il ricorso alla delega al governo per le misure di riordino e ristrutturazione dei settori critici della spesa e dell'entrata.

7. Bilancio e ordinamento contabile

7.1.

Il processo di attuazione della riforma del bilancio disegnata dalle leggi del 1978 e del 1988, ha contribuito a restituire centralità alla decisione di bilancio come elemento essenziale della politica economica ed ha consentito, pur con momenti di tensione e di crisi, un rapporto fra Governo e Parlamento coerente con l'esperienza delle istituzioni democratiche degli altri Paesi della Unione Europea.

La sessione di bilancio 1996-98 ha posto in evidenza, tuttavia, rilevanti disfunzioni e punti critici.

7.1.1

Le carenze nella fase informativa e delle previsioni di finanza pubblica ed alcune rilevanti distorsioni gestionali, illustrate nel paragrafo 3, riducono la significatività delle decisioni del Parlamento le cui scelte di manovra di bilancio sono espresse in termini di competenza e con riguardo alla gestione del bilancio dello Stato; laddove si fondano su previsioni programmatiche (D.P.E.F.) e sono oggetto di monitoraggio e valutazione consuntiva (con le Relazioni trimestrali sul fabbisogno di cassa) costruite con riguardo al più ampio aggregato del "settore statale" in termini di flussi di cassa.

Il grave deficit di significatività delle scelte parlamentari può essere superato introducendo alcune rilevanti correzioni ed integrazioni della esperienza in atto: - la formulazione e la presentazione alle Camere, contestualmente al disegno di legge finanziaria, di analitiche previsioni sul fabbisogno di cassa del settore statale raccordate con i saldi e con le autorizzazioni di spesa espresse in termini di competenza; - il riordinamento, la confrontabilità e la semplificazione dei conti e degli aggregati della finanza pubblica, costruendo un raccordo fra bilancio di competenza, settore statale e conto delle amministrazioni pubbliche (assunto come termine di confronto dei "disavanzi eccessivi" dalla Unione Europea); - la costruzione di una relazione tecnica del bilancio a legislazione vigente che illustri le ipotesi macroeconomiche e le variabili demografiche, sociali ed economiche assunte a base delle previsioni tendenziali; - la correzione dell'anomalo impiego della Tesoreria in larga misura generato da ricorrente sottostima delle previsioni del bilancio di competenza nei grandi comparti della previdenza, della sanità, della finanza regionale e locale; - una più corretta valutazione dei residui passivi, la cui sottostima, all'inizio dell'esercizio, restringe artificialmente le previsioni della massa spendibile.

La correzione delle disfunzioni segnalate è di urgente e determinante importanza, per restituire al Parlamento una piena consapevolezza e significatività decisionale e per rispondere positivamente alla severa critica delle istituzioni internazionali che, come il Fondo Monetario Internazionale, censurano la "contabilità creativa" della finanza pubblica italiana.

7.1.2

Nel corso dell'ultima sessione di bilancio (1996-98) è concretamente riemerso il rischio di una eccessiva e confusa dilatazione dei contenuti e delle materie inserite, attraverso il provvedimento collegato, all'interno della sessione di bilancio. Il rimedio - individuato dalla legge n.362 del 1988 e dalle novelle dei regolamenti parlamentari successive - della definizione normativa dei contenuti necessari della legge finanziaria è svuotato dalla concentrazione di un sovraccarico decisionale sul collegato.

Già nella relazione sul rendiconto 1994 la Corte ha richiamato il criterio guida desumibile dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n.2/94 e n.12/95): il collegamento con la finanziaria sussiste se le misure introdotte "incidono direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e sono essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario". Il requisito essenziale dei provvedimenti collegati risiede, dunque, nella possibilità di una puntuale quantificazione dell'impatto sul bilancio e sul fabbisogno di cassa del settore statale delle innovazioni introdotte. Si tratta, come appare evidente, di principi elastici, la cui concreta applicazione richiede un ulteriore rafforzamento dei vincoli e delle barriere procedurali interne al processo legislativo da adottarsi con i regolamenti parlamentari.

Proposte in questa direzione sono state formulate, in modo persuasivo, dal Servizio bilancio del Senato, in un documento di riflessione sulla esperienza della ultima sessione di bilancio.

La riduzione dell'eccessiva pressione sulla sessione di bilancio, (in presenza della necessità di assumere, contestualmente alla manovra di breve periodo, decisioni strutturali e organizzative), può ottenersi, come è accaduto nel 1992, con la anticipata presentazione, rispetto alla sessione autunnale di bilancio, dei provvedimenti con incidenza nel medio periodo; in queste materie è possibile adottare largamente il ricorso alla delega legislativa.

7.1.3

Nella cornice offerta dalle norme della Costituzione e dall'esperienza quasi ventennale delle procedure di bilancio disegnate dalla legge n. 468 del 1978, le carenze previsionali, le disfunzioni gestionali e i problemi istituzionali segnalati, sembrano richiedere un rafforzamento degli strumenti di valutazione e di garanzia posti al servizio del Parlamento. In presenza di crescenti limiti di emendabilità delle proposte del Governo e, come si dirà nel seguente paragrafo, di una semplificazione delle decisioni autorizzative della legge di bilancio, le Camere devono esercitare il proprio compito istituzionale, in tema di bilancio, sulla base di un sistema di informazioni, previsioni, controlli, garanzie, più ricco di contenuti e più rigoroso.

E' importante, in questa direzione, il rafforzamento nei regolamenti parlamentari: del ruolo assegnato ai Servizi bilancio delle due Camere; delle barriere procedurali affidate alle Commissioni bilancio; dei compiti di regolazione dei Presidenti delle Assemblee.

In sede di revisione della disciplina della sessione di bilancio nei regolamenti parlamentari potrebbe essere prevista una più chiara definizione delle audizioni e dei referti della Corte dei conti in materia, concepiti, sulla base della esperienza positiva compiuta, come verifica e valutazione neutrale delle tendenze strutturali e degli andamenti della finanza pubblica, e come misurazione dell'impatto effettivo delle decisioni di manovra e della legislazione di spesa.

7.1.4

Un elemento di novità, nel corso della sessione 1996-98, è la introduzione di regole (le così dette "clausole di salvaguardia") in virtù delle quali: la correzione integrativa, già prevista al momento della sessione di bilancio, della manovra annuale avrebbe dovuto essere affidata esclusivamente a tagli di spesa (art. 3 comma 239 della legge collegata, n.549/95); nel caso che, nel corso del 1996, si fosse constatato uno sfondamento del fabbisogno di cassa rispetto alle previsioni, il Governo era impegnato a promuovere, entro il 15 maggio, provvedimenti selettivi di riduzione della spesa per recuperare il rispetto dei limiti programmati (art. 3 comma 242 della stessa legge n. 549/95).

La norma "direttiva" contenuta nel comma 239 è stata aggirata da un ordine del giorno del Senato che, in contraddizione con la regola del ricorso esclusivo ai tagli di spesa, ha autorizzato l'utilizzazione, parziale, di aumenti di entrata.

Questa specifica vicenda appare sintomatica della difficile governabilità del processo parlamentare della sessione di bilancio 1996-98; si tratta di una smagliatura interna grave, risolta con un artificio scarsamente persuasivo, che lascia sussistere il contrasto fra norma introdotta nel "collegato" e soluzione accolta, all'interno dell'apposito fondo negativo, nella legge finanziaria.

Le vicende concernenti la clausola relativa alla prima correzione interpretativa della finanziaria, pongono in risalto la serietà del tema, già affrontato sopra, del divario fra decisioni di taglio di spesa espresse in termini di bilancio statale di competenza e misurazione della incidenza delle medesime decisioni sul fabbisogno di cassa del settore statale. Una presa di posizione formale del Ragioniere generale dello Stato faceva presente al Parlamento che per realizzare un risparmio in termini di fabbisogno di cassa del settore statale pari all'ammontare del fondo globale negativo (5.285 miliardi), si sarebbero dovuti operare tagli sulla spesa di competenza dell'ordine di 13-14 mila miliardi. Questa diagnosi conferma i limiti di significatività delle scelte sottoposte al Parlamento e la necessità di costruire tempestivamente analitiche previsioni sul fabbisogno del settore statale.

Il divario fra impatto delle decisioni di riduzione della spesa in termini di competenza e sul fabbisogno di cassa del settore statale pone problemi di ordine generale, sul modo di misurare la copertura della decisione di bilancio e della legislazione di spesa.

La seconda clausola, relativa alla manovra in corso d'esercizio, sembra, nella sua definitiva formulazione, assumere il carattere di una norma "direttiva" scarsamente incisiva. La soluzione prospettata inizialmente in sede parlamentare prevedeva il ricorso ad una delega, affidando al Governo il compito di provvedere direttamente alle correzioni necessarie. Come è ovvio con la delega al Governo l'automatismo delle manovre correttive sarebbe tutelato con maggior forza.

7.2.

7.2.1

La riforma amministrativa, (disegnata dal ciclo legislativo che include le leggi sul procedimento amministrativo, sulle autonomie locali, sul rapporto di lavoro e i modelli organizzativi nelle amministrazioni pubbliche) al cui interno si colloca la riforma dei controlli, sottolinea l'esigenza della misurazione e valutazione della gestione finanziaria pubblica e dell'azione amministrativa.

La necessità di valutare i risultati della gestione in termini di efficacia e di efficienza, ha posto in evidenza la inadeguatezza della struttura del bilancio dello Stato (nello schema attuale dettato dalla legge del '62) come strumento di ripartizione delle risorse e come momento di definizione dei criteri-guida della gestione.

A partire dalla X legislatura (con un disegno di legge elaborato dal Presidente della Commissione bilancio del Senato) il tema della razionalizzazione della struttura del bilancio è posto all'attenzione del Governo e del Parlamento. Sin dal 1989 la Corte, con un primo referto in materia, ha fornito un contributo positivo, di proposta e di stimolo.