

Gli esercizi compiuti dalla Ragioneria generale dello Stato con la redazione di schemi di bilancio preventivo e di rendiconto sperimentali hanno fornito, in questi anni, un'utile base informativa. Ma è mancata, fino al 1995, la capacità di collegare la riclassificazione contabile al processo decisionale e al disegno di ammodernamento amministrativo, chiaramente definito dal legislatore con il decreto legislativo n. 29 del 1993.

La Corte dei conti, con il referto reso al Senato il 24 giugno 1995, ha posto con chiarezza i principi ai quali deve attenersi il processo di razionalizzazione del bilancio e dell'organizzazione amministrativa: l'aumento di significatività delle scelte del Parlamento per l'acquisizione delle entrate e la ripartizione delle spese, in modo da definire le linee fondamentali delle "politiche pubbliche" nei grandi comparti dell'entrata e della spesa; il parallelo avvio di un percorso di adeguamento dei modelli organizzativi e dei procedimenti, secondo uno schema per funzioni-obiettivo, per centri di responsabilità, per centri di costo.

La Corte dei conti ha affermato, così, il criterio-guida del necessario parallelismo fra costruzione di una struttura programmatica del bilancio e riforma amministrativa. Il sacrificio immediato di analiticità delle scelte di bilancio da parte del Parlamento si traduce in maggiore influenza sostanziale sulla impostazione delle politiche pubbliche e sui risultati di una gestione orientata verso la soddisfazione dei bisogni dei cittadini, solo se il "bilancio politico" semplificato, approvato con la legge di bilancio, trova riscontro nel processo decisionale del Governo e delle pubbliche amministrazioni.

Sulla base del referto reso al Senato la Corte ha impostato un proprio schema di esame del rendiconto generale dello Stato 1995 costruito per funzioni obiettivo su tre livelli, dalle partizioni maggiori corrispondenti alle "politiche pubbliche", sino alla identificazione sia pur non ancora completa, dei centri di costo. I termini metodologici e i risultati di questa linea di analisi per funzioni sono illustrati nel volume II tomo I, nelle loro impostazioni generali; ed hanno costituito la base per l'analisi dei conti consuntivi di tutte le amministrazioni centrali esposti nel volume secondo della presente relazione al Parlamento.

Il Tesoro (Ragioneria generale dello Stato) ha costruito, illustrandone i risultati nel giugno '95 e nel febbraio '96, uno schema di bilancio preventivo per centri di responsabilità, in armonia con il disegno del decreto legislativo n. 29 del '93. E' stato, così, possibile, grazie alla collaborazione fra Corte dei conti e Ragioneria generale, esporre i risultati del rendiconto incrociando la struttura per funzioni-obiettivo con quella per centri di responsabilità.

Le esperienze compiute offrono la base tecnica per le decisioni del Governo e del Parlamento. La stagione delle sperimentazioni deve considerarsi conclusa; è ben noto ai teorici dei sistemi decisionali che una ridondanza di informazioni non collegata al processo effettivo delle scelte finisce per rendere più opaca ed eccessivamente complessa la base offerta al "decision maker" politico-istituzionale.

7.2.2

Il tempo trascorso dal 1989 rende urgente la assunzione delle decisioni in materia; il rischio di un "sovraccarico istituzionale" addensato entro la sessione autunnale di bilancio sembra suggerire un percorso analogo a quello seguito nel 1992, quando il Governo, con ferma determinazione, ritenne di presentare in luglio un vasto disegno di legge delega per il riordinamento della sanità, della previdenza, del pubblico impiego.

I principi guida da stabilire per legge, ai fini della costruzione dei decreti legislativi per la razionalizzazione del bilancio e la riforma amministrativa, possono essere enunciati in modo schematico, muovendo dalle precedenti elaborazioni e dalla recente esperienza della Corte.

Per la nuova struttura del bilancio e del rendiconto si individuano i seguenti criteri direttivi: - razionalizzazione e aumento di significatività delle scelte del Parlamento sulla acquisizione delle entrate e sulla ripartizione delle risorse, con la definizione delle politiche pubbliche e con riferimento alla destinazione finale della spesa in termini di servizi resi ai cittadini; - razionalizzazione della gestione finanziaria e dell'azione amministrativa adottando una struttura programmatica articolata per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità, da incrociare con una classificazione economica semplificata (funzionamento, intervento, investimento); - disciplina della procedura di formazione del bilancio interna al Governo sulla base di un esame delle esigenze funzionali e degli obiettivi, con esclusione del criterio della spesa storica incrementale.

Un profilo di evidente e rilevante importanza istituzionale risiede nella definizione della linea di confine fra "bilancio politico", sottoposto alla approvazione del Parlamento con la legge di bilancio, e "bilancio gestionale", la cui articolazione, nel quadro del bilancio approvato dal Parlamento, è affidata al Tesoro ed è utilizzata come strumento contabile. Si tratta di una demarcazione di confini che ha in sé, come appare chiaro, contenuti che attengono all'equilibrio istituzionale fra gli organi della sovranità, in definitiva da rimettere al ponderato giudizio ed alla scelta del Parlamento. Si può, in questa sede, porre in risalto che lo schema di clas-

sificazione per funzioni-obiettivo elaborato dalla Corte identifica circa 740 funzioni di secondo livello (come articolazione delle aggregazioni maggiori, di primo livello, che sono circa 170).

Una visione attenta al delicato rapporto fra Governo e Parlamento, nella materia determinante del bilancio, potrebbe considerare la articolazione in 170 grandi unità funzionali, a loro volta strutturate in modo da configurare complessivamente 740 funzioni-obiettivo, come un punto ragionevole di equilibrio. Una più accentuata riduzione degli aggregati decisionali della legge di bilancio potrebbe condurre ad una non sufficiente assunzione di responsabilità del Parlamento, nel momento determinante della definizione delle politiche pubbliche e delle linee-guida per la gestione.

Nell'ottica della Corte, ai fini del controllo e del referto sul rendiconto dello Stato, la linea di demarcazione offerta dalle funzioni-obiettivo di secondo livello appare idonea per le misurazioni e valutazioni sulla efficacia delle politiche pubbliche da prospettare al Parlamento.

Per la riforma amministrativa i punti di partenza sono offerti da un vasto disegno di ridefinizione della distribuzione delle funzioni amministrative fra amministrazioni centrali, Regioni ed enti locali, e, quanto ai modelli organizzativi ed alla semplificazione dei procedimenti in tutte le amministrazioni pubbliche, dal documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del 1993, contenente "indirizzi per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche". Il nuovo avvio del percorso della riforma amministrativa, dopo la fase di stagnazione del 1994-95, dovrà essere qualificato dal collegamento fra razionalizzazione del bilancio e ammodernamento dell'amministrazione, attuando e rafforzando il disegno del decreto legislativo n. 29 del 1993, fondato sul legame fra funzioni, centri di responsabilità, disciplina del procedimento.

Il nuovo schema dovrebbe essere concretamente adottabile sin dalla costruzione del bilancio 1998. Il percorso parallelo della razionalizzazione del bilancio e dell'ammodernamento delle amministrazioni richiede un "investimento" in termini di risorse umane, di tecnologie amministrative, di strumenti informatici, di formazione del personale. Si tratta, infatti, come insegnano le grandi esperienze analoghe compiute dai maggiori Paesi industriali, di un percorso pluriennale che richiede una guida ferma e una elevata capacità di impiego di strumenti di analisi e di esperienze professionali. Questo processo dovrebbe essere guidato da una "amministrazione di missione" presso il Presidente del Consiglio, con il contributo non solo, come è ovvio, del Dipartimento della funzione pubblica e della Ragioneria generale dello Stato, ma anche delle rilevanti capacità ed esperienze tecniche presenti nel settore pubblico, a partire dall'ISTAT (come centro propulsore del Sistan), dall'Agenzia per l'informatica, dall'ISPE.

7.2.3

La riforma della struttura del bilancio e dell'amministrazione deve essere completata da una profonda revisione delle norme di contabilità generale dello Stato, sostanzialmente ferme ai modelli degli anni fra le due guerre ed attraversate da una selva di eccezioni che ne svuotano la portata di determinazione di regole generali.

Termini di riferimento precisi sono offerti: dal documento elaborato dal Ministro per la funzione pubblica nel 1994, in materia di riorganizzazione delle procedure di spesa e di informatizzazione dei sistemi di pagamento (con la parziale ma significativa attuazione già realizzata con il D.P.R. n. 367 del 1994); dal decreto legislativo n. 77 del 1995, in materia di bilancio e contabilità degli enti locali che, in attuazione della legge n. 142/90 sulle autonomie locali, introduce la "contabilità economica", accanto al conto del bilancio ed al conto del patrimonio, come strumento base per la gestione, per la rendicontazione e per il controllo di gestione.

La prospettiva delineata dalla nuova struttura del bilancio, partendo dalle aggregazioni maggiori, significative per la definizione delle politiche pubbliche (funzioni-obiettivo di primo e secondo livello), troverà un suo indispensabile completamento, come si è detto, con la identificazione dei centri di costo e dei "processi di servizio"; la costruzione di "contabilità analitiche" per centri di costo si lega alla introduzione della contabilità economica.

7.3.

Il dibattito istituzionale, e in questo ambito anche le valutazioni espresse dalla Corte al Parlamento, ha da tempo posto in evidenza la opportunità di rafforzare la tutela costituzionale degli equilibri finanziari, esposto, nella esperienza repubblicana, a rischi di svuotamento e aggiramento.

Le proposte formulate, nella XI legislatura, dalla Commissione bicamerale e, nell'ambito delle elaborazioni dottrinali, dal Progetto finalizzato del CNR sull'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione, offrono termini di riferimento utili.

Se si guarda alla disciplina costituzionale ed alla esperienza di alcuni fra i grandi Stati europei a Costituzione rigida, può osservarsi che l'area delle decisioni sostanziali di equilibrio finanziario è affidata alla decisione parlamentare sul bilancio, mentre sono sottoposte a vincoli rigidi o esposte al "veto" del Governo le modificazioni e correzioni agli equilibri della finanza pubblica in corso d'esercizio (così la legge organica in materia di finanza cui rinvia l'art. 47 della Costituzione francese del 1958 e gli articoli da 109 a 113 della Costituzione federale tedesca). Sono, in definitiva, invertiti i rapporti fra bilancio e leggi di spesa in corso d'esercizio posti dal comma terzo e quarto dell'art. 81 della Costituzione.

Questa struttura del "governo della finanza pubblica" consente, ove lo si ritenga opportuno, di porre "regole esterne" alla decisione di bilancio rafforzando la non modificabilità dell'equilibrio di bilancio e la rigorosa verifica della "copertura" delle nuove legislazioni di spesa; si può stabilire, così, un raccordo migliore fra disciplina costituzionale interna e normativa comunitaria in materia di equilibri della finanza pubblica e di "disavanzi eccessivi".

Lo stadio della discussione sulla revisione costituzionale è ancora tale da non consentire prospettazioni positive chiaramente definite; appare, fra l'altro, evidente, che la definizione delle forme adeguate di garanzia e tutela costituzionale degli equilibri di finanza pubblica non può essere costruita se non in una cornice certa del disegno della forma di Stato e della forma di Governo.

Su questi temi che attengono, nella Costituzione in vigore, all'area propria delle responsabilità istituzionali ad essa assegnate, la Corte dei conti offrirà, alle sedi istituzionali della elaborazione e della decisione, il proprio contributo derivante da una secolare esperienza a tutela delle pubbliche finanze.

PAGINA BIANCA

Capitolo II

LEGISLAZIONE DI SPESA E MEZZI DI COPERTURA

Sommario: Premessa

1. Considerazioni generali
2. La decisione di bilancio e la legge finanziaria
3. Le altre leggi di spesa del 1995: 3.1. *Tecniche di quantificazione*; 3.2. *Copertura degli oneri*.

Premessa

Il presente capitolo contiene, come di consueto, brevi note di carattere generale sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 1995, tratte dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento - in base al disposto dell'art. 11 ter comma 6 della legge 468/78, come modificata dalla legge 362/88 - sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel quadrimestre stesso e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Per una completa rassegna della legislazione di spesa del 1995 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 21 luglio 1995, il 28 novembre 1995 e il 15 marzo 1996.

Al presente capitolo sono allegati due prospetti, il primo dei quali espone, in ordine cronologico, i nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi, mentre il secondo illustra la ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura.

Gli oneri indicati non esauriscono peraltro quelli effettivamente derivanti dalla legislazione dell'anno, per la presenza di ulteriori oneri non quantificati o quantificati in modo insufficiente, per il cui esame dettagliato si rinvia alle pagine che seguono ed alle citate relazioni quadrimestrali.

Come è noto, inoltre, agli oneri indicati vanno aggiunti quelli - relevantissimi - recati dai numerosi decreti-legge emanati nell'anno, in massima parte tuttora non convertiti in legge, alcuni dei quali traggono origine dagli esercizi 1993 e 1994. I provvedimenti in questione non vengono esaminati dalla Corte nè nelle relazioni quadrimestrali nè nel presente capitolo in considerazione dei limiti posti dal citato art. 11-ter, sesto comma della legge 468/78.

1. Considerazioni generali

Nonostante i positivi risultati ottenuti nel 1995, permangono i problemi di finanza pubblica derivanti soprattutto dagli squilibri formatisi nel corso degli anni e di cui è prova, sia pure nell'ambito di un loro generale ridimensionamento per effetto delle più rigorose manovre di bilancio attuate negli ultimi anni, la dinamica cronicamente crescente dei saldi a legislazione vigente, dinamica che, come sempre sostenuto dalla Corte, contraddice la tesi, sostenuta in passato, della copertura delle spese ultratriennali e permanenti attraverso l'automatica e parallela evoluzione della parte attiva e di quella passiva del bilancio.

Gli squilibri registrati in bilancio, inoltre, non esauriscono i fenomeni negativi sottostanti, come dimostra il frequente emergere di situazioni debitorie latenti, fra cui la restituzione dei crediti d'imposta, il ripiano dei cronici disavanzi del servizio sanitario nazionale, il computo dell'indennità integrativa speciale nella determinazione della buonuscita dei pubblici dipendenti, la concessione di garanzie o la diretta assunzione di oneri inerenti la situazione debitoria degli ex enti di gestione con particolare riguardo alla liquidazione dell'EFIM, nonché, da ultimo, il pagamento delle competenze arretrate in tema di pensioni derivanti dalle note sentenze della Corte costituzionale.

Continua poi a registrarsi, anche nella legislazione più recente, la presenza di fenomeni negativi per l'equilibrio dei futuri bilanci - su cui la Corte ha costantemente richiamato l'attenzione nelle relazioni quadrimestrali -, quali la frequente sottostima di oneri, la scansione crescente di taluni stanziamenti nel triennio, il pesante impegno di esercizi successivi al triennio stesso, la diluizione su un gran numero di esercizi di spese

attuali per effetto della contrazione di mutui, la concessione di garanzie statali - che si sostanziano spesso nell'assunzione di gravosi oneri debitori - prive di effettiva copertura.

Anche se gli stanziamenti destinati a limiti di impegno e rate ammortamento mutui tendono a diminuire nelle ultime decisioni di bilancio - ma soltanto per effetto della generale diminuzione delle spese di investimento - le risorse complessive assorbite dagli oneri assunti a carico dell'erario per l'ammortamento dei mutui contratti da amministrazioni ed enti pubblici - oneri che costituiscono un impegno irreversibile e non modulabile su una lunga serie di bilanci futuri - continuano ad incrementarsi in assoluto (dal 1991 al 1995 la relativa spesa è passata da 14.291 a 24.386 miliardi): mentre peraltro quelle relative a spese in conto capitale tendono a declinare, si registra una crescita più che proporzionale dell'indebitamento relativo alle spese correnti, la cui quota è passata dal 33% del totale nel consuntivo 1993 al 38% in quello del 1994 e al 48% infine nel consuntivo dell'esercizio su cui si riferisce.

Inoltre il ricorso all'indebitamento per fronteggiare oneri di natura corrente - quali gli interventi di ripiano di disavanzi pregressi, ed a maggior ragione le sostanziali integrazioni di stanziamento, come è avvenuto per la spesa sanitaria -, diluendo su una pluralità di esercizi futuri spese attuali, altera le risultanze generali della gestione con particolare riguardo ai saldi, contenuti anche meno trasparente il confronto tra gli obiettivi stabiliti dai documenti di finanza pubblica e i concreti risultati raggiunti.

Si aggrava, così, anche per questa via, la mancanza di elasticità della spesa pubblica, che costituisce il maggiore ostacolo all'adozione di misure correttive e le cui cause principali sono comunque costituite dalle spese di apparato e dall'insieme di diritti e di aspettative inerenti a prestazioni e servizi che costituiscono la base dello stato sociale, ma che si sono formati sulla base di una legislazione che spesso ha trascurato gli effetti della spesa sugli equilibri finanziari di lungo periodo, rinviando al futuro il reperimento delle risorse necessarie per il soddisfacimento delle posizioni soggettive permanenti da essa istituite.

Anche nella legislazione del periodo in esame è frequente l'addensarsi della spesa nel secondo e nel terzo anno del bilancio triennale, senza gravare - o gravando molto debolmente - sull'esercizio in cui la spesa viene assunta, nonché la previsione di rilevanti spese per il periodo successivo al triennio.

Il rinvio al medio periodo - ed ancor più l'impegno di esercizi successivi al triennio, che sfuggono totalmente ad una ricognizione e ad una programmazione dei saldi - di rilevanti quote della spesa complessiva autorizzata nell'anno presenta infatti profili decisamente negativi sia per le spese correnti, i cui margini di copertura sono soggetti ad un progressivo affievolimento nel triennio, sia per le spese in conto capitale, in quanto prive di effettiva copertura se non nell'ambito della manovra di bilancio ed in presenza di saldi tendenziali per il secondo e terzo anno ancora lontani da quelli programmatici. In sostanza, infatti, esso determina il rinvio alle future manovre di bilancio del reperimento dei mezzi per far fronte ad oneri già assunti nel presente nella loro globalità e rende pertanto necessario un ampliamento delle dimensioni delle manovre stesse; se ciò può essere in taluni casi necessario per le modalità tecniche dell'effettuazione delle spese di investimento, desta invece notevoli perplessità quando si tratta dell'emersione in bilancio di situazioni debitorie pregresse.

Ciò appare tanto più contraddittorio nell'attuale situazione, proprio per la presenza di stringenti e gravosi obiettivi di risanamento egualmente a medio termine.

Fra i numerosi esempi nel 1995 di leggi di spesa in cui sono presenti i caratteri ora descritti, si riassumono qui di seguito le osservazioni già formulate in sede di relazioni trimestrali in ordine a tre casi specifici, sia per il loro particolare rilievo finanziario sia perchè essi destano per più versi perplessità in ordine a profili di quantificazione e di copertura degli oneri.

Tra tali esempi più cospicui va citata la legge n. 738 del 27.12.94, di conversione del D.L. 22.11.94, n. 643.

Tale legge trae origine - attraverso ripetute reiterazioni - dal D.L. n. 471 del 23 novembre 1993, e contiene l'ennesima serie di norme inerenti alla soppressione dell'EFIM e questioni connesse.

Sotto il profilo degli oneri finanziari la legge stessa contiene una sola previsione espressa di spesa: si tratta della norma (art. 11 commi da 1 a 3) che, nel porre a disposizione del commissario liquidatore del soppresso EFIM ulteriori 5000 miliardi, autorizza la Cassa depositi e prestiti a effettuare anticipazioni di cassa da rimborsare dallo Stato in venti annualità a decorrere dal 1995, con un corrispondente onere di 775 miliardi per il 1995 e di 550 annui a partire dal 1996: alla relativa copertura si provvede di conseguenza esclusivamente a carico degli esercizi futuri, utilizzando nell'ambito del triennio le proiezioni per gli anni 1995 e 1996 dell'accantonamento iscritto nel bilancio 1994.

La relazione tecnica - limitata a poche righe - non contiene elementi nè sulle esigenze complessive della liquidazione nè sulla specifica destinazione delle ulteriori anticipazioni autorizzate.

Tale carenza, oltre gli ovvi inconvenienti connessi alla programmazione della spesa e al reperimento dei mezzi per farvi fronte, non consente neppure di comprendere se nell'ambito delle risorse poste globalmente a disposizione della gestione vi sia effettiva capienza per le numerose ulteriori spese via via poste a carico della gestione stessa dalle norme sopravvenute, ivi comprese talune della legge in esame, nonchè da ultimo dalla successiva legge n. 95 del 29.3.95

Oltre all'espressa previsione di spesa di cui si è finora discusso, la legge in argomento contiene ulteriori disposizioni dalle quali derivano o possono derivare nuovi oneri per l'erario, di cui non è stata operata alcuna quantificazione.

Si tratta, in particolare, dell'ampliamento della durata dei trattamenti di integrazione salariale ordinaria e straordinaria da parte delle società controllate dall'EFIM (art. 1 comma 1), del mantenimento in servizio di dipendenti al fine di assicurare i livelli minimi produttivi (art. 1 comma 2), dell'estensione del programma di prepensionamenti, previsto per i dipendenti delle società controllate dall'EFIM, al personale dell'EFIM stesso in servizio alla data del 21 luglio 1993 (art. 10 comma 3).

La copertura degli oneri a carico della gestione liquidatoria, espressamente disposta peraltro solo per la seconda delle tre disposizioni avanti citate, appare del tutto insoddisfacente, come in tutti i casi in cui si faccia riferimento a trasferimenti già avvenuti in epoca anteriore al sorgere del nuovo onere da coprire senza dare esauriente indicazione delle somme già destinate alle varie esigenze da soddisfare e di quelle eventualmente ancora libere.

Anche la legge 30 maggio 1995, n. 204, di conversione del D.L. 1° aprile 1995, n. 98, relativa a interventi urgenti in materia di trasporti, che trae anch'essa origine da decreti d'urgenza del 1994, impegna finanziariamente una pluralità di esercizi.

Essa stanZIA infatti per il riassorbimento dei disavanzi di esercizio accumulati dalle aziende di trasporto pubblico locale al 31 dicembre 1993 risorse pari a 9.164 miliardi nel periodo 1994-2004, da utilizzare per la maggior parte (9.100 miliardi) per l'accensione di mutui decennali. Le autorizzazioni di spesa relative al periodo 1994-97 ammontano a 3.419 miliardi, di cui soltanto 673 nel 1994. La legge risponde ad esigenze di ripiano dell'indebitamento originato da croniche diseconomie nella gestione di servizi pubblici essenziali. Benché gli oneri decennali appaiano contenuti entro l'ammontare dello stanziamento (750 miliardi annui alle aziende locali di trasporto¹ e 150 miliardi annui alle aziende ferroviarie gestite dallo Stato) preoccupa il fatto che la situazione debitoria non appaia ancora sotto controllo dato che in entrambi i settori di trasporto stentano ad essere superate le difficoltà di ricognizione, sia dei deficit di esercizio, sia dell'indebitamento residuo delle aziende; in successive edizioni dei decreti-legge emanati a decorrere dall'agosto 1993 l'ammontare complessivo dell'esposizione debitoria è quantificato nelle relazioni tecniche prima in 13.000 miliardi, in seguito in 9.100 miliardi (pari all'ammontare della spesa autorizzata) e da ultimo è considerata l'ipotesi di ridurre l'indebitamento mediante un piano di privatizzazioni da definire. Inoltre, la previsione di un contributo straordinario decennale (20 miliardi annui) a favore delle regioni a statuto speciale (articolo 1, comma 15) da destinare al ripiano dei disavanzi di esercizio maturati fra il gennaio 1987 ed il dicembre 1989 chiarisce come gli interventi a ripiano non escludano l'emersione di debiti ulteriori a distanza di anni e conferma le incertezze relative alla quantificazione degli oneri autorizzati.

Infine, la legge 8 agosto 1995, n. 341, di conversione del D.L. 23 giugno 1995, n. 244, che prevede l'adozione di misure dirette ad agevolare il passaggio dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse, autorizza tra l'altro spese a carico del bilancio dello Stato, da utilizzare nella maggior parte per l'accensione di mutui destinati a "grandi opere infrastrutturali nelle aree depresse"; la copertura dei conseguenti oneri è integralmente demandata alle maggiori entrate derivanti dai nuovi meccanismi di fiscalizzazione degli oneri sociali, previsti dall'articolo 45 della legge n. 724/1994 (collegata alla finanziaria 1995) e da varare "tenendo conto degli indirizzi dell'Unione europea".

La legge regola una materia particolarmente complessa e sottende anche oneri non considerati dalla relazione tecnica; anche le autorizzazioni espresse di spesa (articolo 4) non sono sorrette da informazioni adeguate a quantificare le effettive ripercussioni sul bilancio dello Stato; la relazione integrativa richiesta al Governo dalla Commissione bilancio della Camera migliora il quadro conoscitivo concernente i meccanismi di finanziamento, ma non consente di escludere oneri aggiuntivi rispetto a quelli espressamente indicati.

¹ In materia di aziende locali di trasporto la Corte (Sezione enti locali; relazione n. 3 del luglio 1995) ha rilevato tra l'altro che la spesa destinata alla contrazione di mutui rivolti alla copertura dei disavanzi di gestione delle aziende municipalizzate di trasporto pubblico "non può essere propriamente considerata d'investimento".

L'articolo 4, in particolare, autorizza il Ministro del tesoro a contrarre mutui "anche con la Cassa Depositi e Prestiti", con ammortamento a totale carico dello Stato. La spesa autorizzata è pari a 145 miliardi nel 1996, a 200 nel 1997, a 340 nel 1998, a 515 nel 1999, a 675 nel 2000 ed a 709 a decorrere dal 2001; la durata degli oneri² non è indicata in modo esauriente.

La copertura (articolo 4, comma 2) è effettuata "mediante corrispondente utilizzo delle proiezioni per i medesimi anni dello stanziamento iscritto nel capitolo 5941 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1995, intendendosi corrispondentemente ridotte le relative dotazioni iscritte ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 725" (finanziaria 1995); è in conseguenza previsto l'impiego per un periodo non determinato delle risorse destinate al finanziamento del Fondo sanitario di parte corrente, iscritte nella tabella C della finanziaria 1995.

Dalle relazioni tecniche e dagli atti relativi alla discussione parlamentare emerge che la modalità di copertura indicata dalla legge dovrebbe avere una valenza soltanto formale, in quanto la copertura "sostanziale" provverrà (articolo 4, comma 1) dalla "adozione, ai sensi dell'articolo 45 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, di provvedimenti diretti a conseguire l'effettivo conseguimento delle risorse". I provvedimenti da adottare in base a tale ultima norma riguardano la graduale eliminazione del differenziale delle aliquote di fiscalizzazione degli oneri di contribuzione al Servizio sanitario nazionale finora operante a favore delle imprese industriali e commerciali del Mezzogiorno. Dovrà essere ridotto parallelamente l'intervento del F.S.N. (che finanzia la differenza tra i contributi riscossi dalle regioni e le risorse da attribuire alla finanza regionale in base al P. S. N.) ed essere realizzato conseguentemente un risparmio di eguale ammontare per il bilancio dello Stato; risparmio che, da quanto si trae dalla discussione parlamentare (v. res. V Commissione Camera del 4 luglio 1995) costituirà la ricordata "copertura sostanziale" degli oneri autorizzati e produrrà l'acquisizione di risorse aggiuntive rispetto a quelle già considerate dalla manovra di bilancio per il 1995.

La neutralità della spesa rispetto agli equilibri definiti dalla finanziaria 1995 sembra scontare pertanto la crescita dei contributi in misura coincidente con l'importo degli oneri autorizzati. Poiché tali oneri aumentano di quasi cinque volte (da 146 a 709 miliardi) tra il 1996 ed il 2001 (anno di entrata a regime della spesa) deve assumersi come anche il maggiore apporto contributivo debba osservare una dinamica equivalente. Mentre va notato come la prevista elevata crescita dei contributi appaia legata all'andamento dell'economia nelle aree depresse nel medio-lungo periodo, si rileva la carenza di elementi informativi in ordine al quadro delle probabilità di acquisizione delle nuove entrate, sul quale è costruita la copertura sostanziale della spesa.

La copertura sostanziale pertanto appare a rischio sotto il profilo della crescita effettiva dei contributi nella misura prefigurata.

Il Governo sembra sottendere in realtà che elementi davvero concreti in materia saranno disponibili "dopo il termine dell'efficacia della normativa sulla fiscalizzazione degli oneri sociali"; peraltro, in assenza di una verifica in ordine ai temi suindicati, appare verosimile il rischio che le disponibilità del F.S.N., di regola insufficienti rispetto alle effettive necessità di spesa, possano essere intaccate dalla norma di copertura dei nuovi oneri e ciò crea perplessità circa la modalità adottata che non soddisfa l'esigenza ripetutamente segnalata dalla Corte di assicurare, nelle ipotesi di ricorso ai "capitoli fondo", la salvaguardia delle necessità di spesa già sorte a carico dei capitoli medesimi.

Tra le più significative vicende della legislazione di spesa del 1995 va poi citato un caso (legge n. 22 del 21.1.95) di copertura dell'onere derivante dal concorso dello Stato all'ammortamento dei mutui (contratti nella specie dagli enti locali) mediante ricorso alla proiezione per il 1996 di un accantonamento del fondo speciale 1994 per il quale non era prevista l'utilizzabilità a titolo appunto di rata ammortamento mutui.

In tal modo, non soltanto si è provveduto a fronteggiare un onere corrente attuale diluendo la spesa su un gran numero di esercizi, il primo soltanto dei quali è collocato nel triennio, ma si è utilizzato altresì a copertura di un onere ventennale non modulabile un accantonamento per il quale era originariamente prevista una diversa modalità di utilizzazione.

Tale operazione, anche se non espressamente vietata dalle attuali norme di contabilità, appare comunque in contrasto con la specifica destinazione di determinati accantonamenti a limiti di impegno e rate ammortamento mutui formalizzata nelle tab. A e B delle leggi finanziarie degli ultimi anni.

² Nella nota integrativa della relazione tecnica si accenna a periodi di ammortamento oscillanti intorno alle 15 annualità accanto ad ipotesi che appaiono dimostrative di incertezze in ordine all'entità dei mutui da accendere ed alla durata della spesa.

Va ricordato a questo proposito che il divieto al riguardo è invece contenuto nel disegno di legge presentato nella precedente legislatura (A.C. 2479), già approvato dal Senato, sul contenuto del quale la Corte aveva formulato positivi apprezzamenti proprio perchè diretti ad eliminare alcuni più rilevanti punti deboli dalle attuali regole di copertura della spesa.

Dall'esame della legislazione del 1995 emergono inoltre carenze nella programmazione e nella stessa emersione in bilancio di spese vincolate, con la conseguente formazione di oneri latenti destinati ad incidere nei prossimi esercizi.

Un esempio di particolare rilievo è costituito dalla legge n. 408 del 3 ottobre 1995, di conversione del decreto-legge n. 325 del 3 agosto, contenente disposizioni per l'attuazione dei regolamenti comunitari relativi alla riforma della politica agricola comune per l'anno 1995. Si tratta di tre regolamenti, che hanno istituito un regime di aiuti rispettivamente per programmi agroambientali (reg. n. 2078/92), per prepensionamenti in agricoltura (reg. n. 2079/92) e per la forestazione su terreni agricoli (reg. n. 2080/92).

Come risulta dalla quantificazione effettuata in sede di relazione tecnica mediante la pura e semplice enunciazione di dati aggregati, la quota netta di oneri a carico del bilancio nazionale sarebbe di 1.424 miliardi. Il provvedimento in esame - che fa seguito ad altro analogo del 1994 (legge n. 737 del 17 dicembre, di conversione del decreto-legge n. 621 del 7 novembre) che aveva autorizzato una prima spesa di 100 miliardi - si limita ad autorizzare l'ulteriore spesa di 174 miliardi per il 1995 senza nulla prevedere circa la restante parte della spesa.

Slitta così ulteriormente - nonostante la raccomandazione espressa dalla Commissione bilancio della Camera, in occasione dell'esame del precedente provvedimento (13.12.1994), che il successivo disegno di legge, che avrebbe dovuto coprire la parte più consistente degli oneri, fosse accompagnato da una puntuale dimostrazione degli oneri complessivi derivanti dai tre regolamenti anche oltre il quadriennio 94/97 - sia la puntuale dimostrazione degli oneri complessivi che presenta particolare rilievo specie in relazione ai previsti prepensionamenti, i cui effetti finanziari si protrarranno per dieci anni, sia la emersione in bilancio della totalità degli oneri stessi, che restano invece in parte preponderante latenti e concentrati nei prossimi esercizi.

Un altro esempio di tali carenze è fornito dalla legge n. 455 del 2 novembre 1995, di conversione del decreto-legge n. 370 del 1° settembre. Essa dispone infatti il trasferimento all'AIMA di 487,8 miliardi per il 1995 a titolo di reintegrazione dei fondi per il pagamento degli aiuti comunitari ai produttori agricoli, fondi decurtati per effetto della decisione 94/871/CE del 21 dicembre 1994 della Commissione UE a titolo di recupero del prelievo latte non riscosso dell'Unione europea nei confronti dell'Italia per il periodo 1990-1991. L'onere complessivo derivante da tale decisione, secondo la relazione di accompagnamento, è di oltre 1.019 miliardi, che si aggiungono ai 3.620 miliardi da versare entro il 1998 a seguito del compromesso raggiunto dal Consiglio dei Ministri dell'Unione europea il 21 ottobre 1994, anch'esso citato nella relazione di accompagnamento.

Anche qui, trattandosi di onere già sorto nella sua interezza, anche se rateizzato su diversi esercizi, sarebbe stata innanzitutto necessaria una ricognizione dell'entità complessiva dell'onere stesso, nonché la sua ripartizione negli esercizi finanziari interessati.

Oltre ai due casi ora indicati, in cui vi sono oneri certi corrispondenti ad obbligazioni già perfezionate, ulteriori oneri potrebbero derivare in aggiunta a quelli - già molto rilevanti - emersi con la legge 29 novembre 1995, n. 503, di conversione del D.L. 26 dicembre 1995, n. 406 ("Disposizioni urgenti per favorire la privatizzazione"). Tale legge dispone il trasferimento al Tesoro della partecipazione detenuta dalla CONSAP, società per azioni costituita nel 1993 per la gestione delle funzioni assicurative pubbliche già dell'INA, nel capitale della Banca Nazionale del Lavoro, dietro rilascio alla CONSAP stessa di titoli di Stato per l'importo di 910,8 miliardi (valore di libro delle azioni); l'onere per l'erario è pertanto costituito per l'esercizio 1995 da tale importo e a partire dal 1996 dall'importo di 100 miliardi annui per il pagamento degli interessi.

Come risulta infatti da quanto indicato dalla relazione di accompagnamento, la situazione di squilibrio finanziario che ha reso necessaria tale operazione continua a sussistere e potrebbe condurre a breve termine alla assunzione di ulteriori oneri da parte del Tesoro, responsabile in solido in base alla legge n. 403 del 23 giugno 1994.

A proposito di quest'ultima legge, la Corte, già nel referto relativo alle leggi pubblicate nel secondo quadrimestre 1994, aveva già richiamato l'attenzione sulla presenza di oneri non quantificati e non coperti, di ammontare potenzialmente cospicuo, connessi proprio alla responsabilità solidale del Tesoro per l'esatto adempimento delle obbligazioni a carico della CONSAP e sulla assoluta inidoneità, in mancanza della predisposizione delle essenziali risorse, della generica clausola di rinvio agli stanziamenti scritti nello stato di previsione del Ministero del Tesoro per far fronte agli oneri connessi alle garanzie prestate dallo Stato.

Per quanto riguarda le due leggi di maggior rilievo finanziario promulgate nel 1992, e cioè la legge n. 85 del 22.3.95 di approvazione delle misure correttive degli andamenti di finanza pubblica e la legge n. 335 dell'8.8.95 contenente la riforma del sistema pensionistico, si rinvia a quanto diffusamente osservato dalla Corte negli appositi capitoli rispettivamente alla prima e alla seconda relazione quadrimestrale del 1995. Va qui peraltro precisato che il quadro finanziario dell'anno, contenuto nei prospetti allegati, è depurato degli oneri (circa 39.500 miliardi nel 1996 e circa 41.500 nel 1997) che la legge 335 autorizza in conseguenza dell'istituzione presso l'INPDAP della gestione separata dei trattamenti di pensione da corrispondere alle categorie di personale che fruiscono di trattamenti pensionistici a carico del bilancio dello Stato. L'ammontare di tali oneri coincide infatti con la spesa che, secondo la legislazione pensionistica precedente, sarebbe stata comunque effettuata a carico del bilancio del Ministero del tesoro; sicché la copertura apprestata per le pensioni che saranno erogate dall'INPDAP si configura, come rileva il Servizio bilancio della Camera, "quale operazione di natura *esclusivamente* contabile", e non quale operazione autorizzativa di una nuova spesa.

2. La decisione di bilancio e la legge finanziaria.

2.1 Scontati gli effetti della manovra per il 1995, il DPEF per gli anni 1996/98, presentato nel mese di giugno, ha stimato il fabbisogno 1996 e 1997 rispettivamente in 143 mila e 150 mila miliardi contro una stima rispettivamente di 193 mila e 201 mila miliardi del DPEF precedente.

Tale ridimensionamento dei saldi tendenziali, unito ai sempre più ristretti margini per l'aumento della pressione fiscale e per l'individuazione di misure riduttive della spesa, ha indotto a programmare - nell'ambito di un nuovo percorso di riequilibrio della finanza pubblica che dovrebbe condurre nel 1998, e pertanto con un anno di ritardo rispetto alle indicazioni del trattato di Maastricht, ad una incidenza del fabbisogno rispetto al PIL pari al 3% -, una misura correttiva dell'ordine di 32.500 miliardi per il 1996, importo pari all'1,7% del PIL e che rappresenta meno della metà dell'insieme delle correzioni apportate per il 1995 (complessivamente 70.000 miliardi circa), e di misure correttive per il biennio successivo ancora più limitate (rispettivamente 27 e 25 mila miliardi circa).

Nella sua relazione sulle leggi di spesa relative all'ultimo quadrimestre del 1995, la Corte, pur sottolineando l'entità dell'avanzo primario conseguito nel 1995, aveva peraltro richiamato l'attenzione sulle seguenti circostanze:

1) i disavanzi tendenziali anche se ridimensionati, continuano ad avere un andamento crescente, a riprova di una legislazione poco attenta ad una corretta quantificazione e copertura della spesa e che ha gravato di oneri pluriennali e permanenti i futuri esercizi, prescindendo dall'apprestamento di risorse altrettanto permanenti per farvi fronte;

2) i risultati del 1995 sono stati propiziati da una congiuntura economica largamente favorevole e da un insieme di correzioni che nell'ultimo quadriennio hanno mediamente superato il 3,5 % del prodotto interno lordo;

3) il conseguimento degli obiettivi programmati poggiava da un lato su un contesto macroeconomico che avrebbe potuto rilevarsi ottimistico - come in effetti si sta ora delineando - e dall'altro sul conseguimento della totalità degli effetti correttivi delle manovre annuali.

Non può pertanto che richiamarsi quanto espresso nella relazione stessa circa l'assoluta necessità - ora tanto più evidente in considerazione del negativo andamento della spesa per interessi e del ridimensionamento delle prospettive di sviluppo - dell'integrale realizzazione degli effetti correttivi della manovra per non interrompere l'azione di risanamento.

La positiva valenza programmatica della norma di salvaguardia finalizzata al rispetto degli obiettivi previsti, contenuta per la prima volta nella legge collegata (art. 3 comma 242 della legge n. 549 del 28 dicembre), in base alla quale, qualora il fabbisogno di cassa indicato nella relazione sulla stima del fabbisogno del settore statale fosse risultato superiore all'obiettivo programmato, il Governo avrebbe dovuto promuovere, entro il 15 maggio 1996, provvedimenti selettivi di riduzione di spesa volti a ricondurre il fabbisogno medesimo nei limiti programmati, ha scontato la mancata previsione di meccanismi automatici di aggiustamento, o di percorsi procedurali necessari in funzione degli aggiustamenti da realizzare.

Va pertanto ribadito che, in linea generale, gli strumenti giuridici offerti dall'ordinamento per impedire la formazione di gravi squilibri finanziari non hanno compiuto progressi soddisfacenti rispetto a quelli in vigore all'epoca in cui tale formazione è concretamente avvenuta: non è infatti approdato a risultati concreti il dibattito dottrinale e politico-istituzionale sull'esigenza sia di un rafforzamento delle norme contabili generali (in

particolare del complesso normativo costituito dalle leggi 468/78 e 362/88), sia di un nuovo regime di particolare coerenza delle regole annualmente stabilite in sede di sessione di bilancio; neppure è giunto a compimento l'iter della riforma avviata nella precedente legislatura (A.C. 2479) e già approvata dal Senato, su cui la Corte aveva ripetutamente espresso un giudizio positivo, sottolineando anche l'importanza della adozione di una struttura di bilancio per funzioni-obiettivo utile per la valutazione dei risultati della gestione e dell'attività amministrativa.

2.2 Rinviano a quanto esposto nella citata relazione quadrimestrale in merito ai caratteri degli interventi previsti per i principali settori (entrata, sanità, previdenza) ed all'esame analitico delle relative quantificazioni, va qui nuovamente posto l'accento sulla persistenza di pesanti situazioni debitorie pregresse ed in generale di oneri latenti destinati ad emergere a breve e medio termine, pregiudicando sostanzialmente il livello di fabbisogno dell'esercizio e comunque incrementando il debito complessivo, costituite soprattutto:

a) dai cronici disavanzi della sanità, dove le operazioni di ripianamento più volte attuate non hanno ancora esaurito le passività già formatesi³, mentre la difficile verifica della congruità delle risorse destinate al settore, soprattutto in assenza di espresse stime nei documenti di bilancio circa l'ammontare dei contributi sanitari direttamente percepiti dalle Regioni e di chiare indicazioni circa l'andamento registrato nel precedente esercizio, non consente di escludere la necessità di nuove integrazioni.

Per di più, il ripianamento dei disavanzi pregressi è stato finora costantemente effettuato mediante il ricorso all'indebitamento, venendo così a finanziare una spesa corrente ripetuta in ciascun esercizio con un sistema che si risolve nel trasferimento di oneri non modulabili su un rilevante numero di esercizi successivi al triennio e pertanto privi di effettiva copertura.

b) dall'esposizione debitoria degli ex enti di gestione.

In tale settore si registra sia la frequente emersione di singoli oneri senza che sia chiaro il quadro d'insieme, sia in altri casi la concessione della garanzia statale per il rimborso del capitale ed il pagamento degli interessi a fronte di operazioni di indebitamento anche molto rilevanti.

A quest'ultimo proposito, non può che ribadirsi l'avviso già ripetutamente espresso dalla Corte circa il contrasto con i criteri di buona amministrazione della mancata rappresentazione in bilancio degli oneri conseguenti alla copertura dei rischi derivanti dalle assunzioni di garanzie⁴.

c) dai conti previdenziali, con particolare riguardo agli effetti dell'esecuzione delle note sentenze della Corte Costituzionale n. 495 del 1993 e n. 240 del 1994, che hanno riconosciuto il diritto alla pensione di reversibilità con integrazione al minimo e il diritto all'integrazione al minimo anche sulle ulteriori pensioni, nonché all'autorizzazione di spesa per l'importo massimo di 74.500 miliardi di cui all'art. 5 della legge finanziaria, relativa al complesso dei versamenti dello Stato all'INPS a titolo di pagamenti di bilancio e di anticipazioni di tesoreria, che già appare insufficiente in relazione agli oneri esposti nel bilancio dell'ente.

d) dalla situazione debitoria degli enti locali, su cui si rinvia alle osservazioni formulate dalla Corte in sede di relazioni della Sezione di controllo sulla gestione degli enti stessi.

2.3 Come già indicato nel citato referto, il rapporto tra maggiori entrate e minori spese attese dalle misure approvate risulta molto diverso a seconda dell'aggregato preso in esame: mentre infatti in termini di flussi di cassa del settore statale le riduzioni di spesa superano, sia pur di poco (1.000 miliardi circa), le maggiori entrate, la situazione è profondamente diversa se si prendono in considerazione i più ampi aggregati costituiti dai flussi di cassa del settore pubblico e dei conti consolidati delle P.A., che nella fattispecie meglio danno conto della natura sostanziale dei provvedimenti assunti.

Sotto tale angolazione, infatti, la quota relativa alle maggiori entrate si colloca intorno al 70% del totale a fronte di un 30% circa di riduzioni di spesa.

Tale differenza deriva, in massima parte, dal fatto che i risparmi in materia previdenziale derivanti dalla manovra consistono sostanzialmente in aumenti del prelievo contributivo e che ad una quota dei minori trasferimenti agli enti territoriali corrisponde l'attribuzione di maggiori entrate proprie agli enti stessi.

³ Secondo i dati contenuti nella relazione sulla situazione economica del Paese, restano ancora da ripianare 14.113 miliardi relativi agli scostamenti registrati fino a tutto il 1994.

⁴ Nel 1995, gli oneri generali derivanti dall'assunzione della garanzia per rischio di cambio sono stati pari a 2.211 miliardi; quelli derivanti dall'assunzione di altre garanzie sono ammontati a 1.070 miliardi.

La cospicua diffomità delle indicazioni fornite dai diversi aggregati e gli elementi di confusione e di mancanza di trasparenza che possono derivarne inducono a richiamare ancora una volta quanto già osservato dalla Corte (in particolare nel primo capitolo della presente relazione) circa la sempre maggiore opportunità - specie nel quadro della crescente autonomia finanziaria degli enti territoriali - di fare riferimento al più ampio aggregato del conto consolidato della P.A., da cui risultano con chiarezza i flussi relativi ai rapporti interni tra i diversi comparti pubblici e che è comunque il parametro di riferimento in sede di unione europea.

Per quanto riguarda la permanenza degli effetti finanziari, le misure di carattere temporaneo ammontano ad oltre un quarto del totale: per il suo particolare rilievo quantitativo (3.500 miliardi circa) va evidenziata quella relativa alla proroga dell'imposta patrimoniale delle imprese ed all'aumento dell'acconto. Come risulta da quanto esposto al successivo punto 2.5 in tema di copertura degli oneri correnti della finanziaria, l'affievolimento degli effetti della manovra, oltre che sul fabbisogno di cassa del settore statale, si manifesta, sia pure in misura inferiore, anche sul saldo netto da finanziare in termini di competenza.

Dal lato delle entrate, oltre agli elementi di incertezza che sussistono circa la possibilità di conseguire gli effetti previsti, resta ambigua - e ciò costituisce comunque anche un limite di trasparenza dei documenti contabili - la natura dei 4.000 miliardi di introiti attesi dall'accertamento induttivo che sembrano costituire una posta meramente sostitutiva degli importi (2.000 miliardi per IRPEF, 800 per ILOR e 1.200 per IVA) già iscritti nel bilancio di previsione come effetto della normativa sul concordato per adesione - derivanti perciò dalla legislazione vigente - e azzerati con la prima nota di variazione.

Anche dal lato delle riduzioni di spesa sono presenti elementi di incertezza sugli effettivi risultati che saranno conseguiti, con particolare riguardo ai risparmi sui trasferimenti agli enti territoriali, che - in assenza di una ponderata valutazione degli equilibri di bilancio e dell'apporto delle entrate proprie - potrebbero dar luogo alla formazione di ulteriori debiti.

Una positiva caratteristica della manovra in esame è invece costituita dalla ripresa della tematica delle riforme amministrative, largamente rappresentata nel testo originariamente sottoposto alle Camere, poi in parte stralciato, ma comunque presente anche nel testo finale soprattutto sotto il profilo della riorganizzazione delle competenze e della provvista dei mezzi finanziari tra amministrazione centrale ed enti territoriali.

Come già rilevato dalla Corte, proprio di fronte al restringersi delle possibilità di introdurre, in un quadro di consenso sociale, riduzioni di spesa o aumenti di entrata di grandi dimensioni, è indispensabile l'adozione di strumenti volti alla razionalizzazione di procedimenti, uffici e servizi pubblici sia per lo stretto nesso tra la razionalizzazione stessa e il contenimento della spesa, sia per una più efficiente allocazione delle risorse ed un miglioramento della proficuità della gestione finanziaria.

Proprio in relazione a queste ultime esigenze non può che ribadirsi l'opportunità che il tema delle riforme amministrative sia collegato a quello della razionalizzazione della struttura del bilancio, su cui la Corte ha reso al Senato un referto specifico nel giugno dello scorso anno.

Attraverso tale collegamento il riordino amministrativo potrebbe infatti essere posto in relazione con il quadro di riferimento offerto da un bilancio preventivo e da un rendiconto fondati su una struttura per funzioni, servizi e programmi e sulla correlata responsabilità di gestione dei dipendenti pubblici.

2.4 Le risoluzioni parlamentari sul DPEF, dopo aver determinato il limite massimo del saldo netto da finanziare in termini di competenza del bilancio dello Stato per il 1996, avevano stabilito, rinunciando a determinare direttamente i limiti del saldo stesso per il biennio successivo, che tali limiti sarebbero comunque dovuti risultare inferiori a quello del 1996, rappresentando così tappe intermedie verso il conseguimento dei saldi programmatici (anch'essi decrescenti).

Il livello massimo fissato dall'art. 1, comma 2, per il 1997 risulta invece superiore al limite del 1996 e non è pertanto conforme, analogamente peraltro, a quanto era avvenuto nella precedente legge finanziaria, alla determinazione assunta nelle citate risoluzioni.

A tale proposito, le Commissioni bilancio hanno nuovamente ritenuto che tale situazione non determina una violazione sostanziale dei vincoli stabiliti dall'art. 11 comma 6 della legge 468, escludendo così la tassatività dei vincoli posti in termini assoluti per gli anni successivi al primo del bilancio triennale.

Anche se non può non condividersi tale interpretazione per la natura stessa dei vincoli a medio termine, va però ribadita l'osservazione, già contenuta nel referto concernente la legge finanziaria 1995, circa l'opportunità che vengano indicate, sia pure in termini generali, le modalità e le tappe del percorso di riequilibrio dei saldi tendenziali a quelli programmatici, tenendo anche presente che il mancato rispetto del vincolo posto nelle risoluzioni è comunque prodotto dalla temporaneità degli effetti di parte delle misure della manovra.

Va da ultimo osservato che il limite del saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato - l'unico ad essere sancito normativamente (art. 1 della legge finanziaria) - eccede di gran lunga, ancor più del precedente esercizio, il tetto del fabbisogno programmato (147.900 miliardi contro 109.400). Ciò dimostra ulteriormente la scarsa rappresentatività del bilancio statale, accentuata dall'avvio della maggiore autonomia impositiva degli enti territoriali e dal decentramento della finanza sanitaria, che sposta il baricentro verso gli aggregati del settore statale e più ancora del settore pubblico, ma suscita anche perplessità per gli effetti negativi che tale fenomeno può comportare a carico dei futuri esercizi.

2.5 La presenza di disponibilità residue di copertura in misura superiore al doppio degli oneri da coprire consente di non estendere alla copertura dei nuovi oneri correnti recati per il 1996 dalla legge finanziaria e dal provvedimento collegato, le perplessità circa le dimensioni dell'effetto netto della manovra correttiva e la realizzabilità del fabbisogno del settore statale nella misura programmata.

La situazione cambia radicalmente per il biennio successivo, ed in particolare per il 1997, quando, sia per l'affievolimento degli effetti della manovra, sia soprattutto per la concentrazione in tale periodo della massima parte degli oneri per i contratti dei dipendenti pubblici, ed anche per un cospicuo aumento degli accantonamenti di tab. A, le residue disponibilità di copertura si riducono a cifre molto modeste (435 e 1.892 miliardi rispettivamente nel 1997 e nel 1998), tali - specie per quanto riguarda il 1997 - da richiedere quasi certamente il reperimento di ulteriori risorse in occasione della manovra per il prossimo esercizio.

Una nota positiva è peraltro costituita dal carattere abbastanza duraturo dei mezzi di copertura apprestati, che nel terzo esercizio rappresentano ancora oltre l'82% dell'esercizio iniziale.

Mentre si è interrotto il processo di riduzione dei nuovi oneri di natura corrente da coprire, che segnano invece, specie per effetto delle poste sopra indicate, un notevole aumento rispetto al precedente esercizio, le spese in conto capitale indicate nella tab. B, pur notevolmente crescenti nel triennio, non mostrano, come nelle manovre fino al 1994, un andamento tale da far gravare la quasi totalità degli oneri sulle manovre degli anni successivi.

Sono invece notevolmente aumentati gli accantonamenti specie di tab. B espressamente finalizzati a rate di ammortamento mutui e limiti di impegno (complessivamente 5.936 miliardi nel triennio a fronte di 2.380 nel 1995).

Per le spese correnti, gli accantonamenti di tab. A destinati a rate di ammortamento mutui ammontano a 1.490 miliardi nel triennio a fronte di 875 previsti dalla finanziaria del precedente esercizio.

Il ricorso all'indebitamento, specie per fronteggiare oneri di natura corrente anche se riferiti a disavanzi pregressi, presenta i gravi aspetti negativi più volte posti in rilievo dalla Corte, quali l'irrigidimento della spesa per un lungo arco di tempo, il progressivo affievolimento dei margini di copertura e l'alterazione delle risultanze di gestione causata dalla diluizione su una pluralità di esercizi futuri di spese attuali, che ha per conseguenza anche la minore trasparenza del confronto tra gli obiettivi di finanza pubblica e i concreti risultati raggiunti⁵.

2.6 Sotto il profilo strutturale, non ci sono novità di rilievo da segnalare per quanto riguarda la legge finanziaria. Le profonde modifiche che - sia pure nel sostanziale rispetto dei saldi - sono intervenute nel corso dell'esame parlamentare hanno determinato una rappresentatività largamente incompleta della relazione tecnica: si ribadisce pertanto l'esigenza sia della redazione di relazioni tecniche relative ai testi emendati dei provvedimenti collegati sia dell'ufficializzazione dell'eventuale documentazione presa a base per la stesura del testo definitivo.

Continua infine ad avvertirsi l'esigenza di una relazione tecnica relativa alle quantificazioni contenute nell'articolato della legge finanziaria, con particolare riguardo ai criteri di determinazione dei trasferimenti in materia di sanità, trasporti e di previdenza.

Infine, per completare la manovra si è fatto ricorso allo strumento del decreto-legge (D.L. 30.12.1995, n. 565, reiterato e non ancora convertito), sulla cui utilizzazione in analoghe fattispecie la Corte ha manifestato perplessità motivate dalle incertezze relative sia ai tempi di approvazione sia ai contenuti finali.

⁵ Nel 1995, gli oneri d'ammortamento mutui indicati in bilancio come di natura corrente sono ammontati a 11.804 miliardi, pari al 48% della spesa complessiva per tale voce (38% nel 1994).

3. Le altre leggi di spesa del 1995

3.1 *Tecniche di quantificazione*

In tema di quantificazioni, continuano a coesistere, come indicato nella precedente relazione e come può desumersi dalle specifiche osservazioni formulate sulle singole leggi nelle relazioni trimestrali, accanto a relazioni tecniche accurate che danno piena contezza del percorso logico seguito per la determinazione degli oneri e forniscono un adeguato supporto di dati economico-statistici, relazioni tecniche che presentano caratteri di estrema genericità, tali da non consentire in taluni casi addirittura la comprensione di elementi essenziali della spesa, come i criteri di determinazione dell'entità dello stanziamento e della scansione dell'onere nei vari esercizi, o addirittura la natura temporanea o permanente degli oneri stessi.

Tale disparità di risultati sembra indicare non soltanto l'esistenza di notevoli differenze tra le amministrazioni di spesa nell'organizzazione e nell'esecuzione dell'attività di quantificazione degli oneri, ma anche che, al di là della funzione di supporto o talvolta addirittura di supplenza, continui a non essere ancora pienamente operante quel ruolo di verifica e di coordinamento delle iniziative legislative di rilievo finanziario assegnato alla Ragioneria generale dello Stato.

Quest'ultimo rilievo è avvalorato dalla circostanza che la qualità delle relazioni tecniche è del tutto svincolata dalla rilevanza finanziaria delle relative leggi di spesa: si hanno così talvolta relazioni estese ed accurate a supporto di leggi di spesa che prevedono oneri di modesto rilievo, mentre in altri casi leggi di grande rilievo finanziario sono corredate di relazioni tecniche insufficienti.

Si deve pertanto ancora una volta ribadire la necessità di un adeguamento delle strutture organizzative ministeriali che consenta di soddisfare l'esigenza di disporre di valutazioni il più possibile corrette ed esaurienti a supporto del processo decisionale della spesa. Una maggiore funzionalità di tali strutture potrebbe finalmente consentire di effettuare anche quel processo di monitoraggio degli andamenti della spesa nella fase di attuazione delle leggi per l'eventuale avvio del procedimento previsto dall'art. 11 ter, comma 7, della legge 468/78, modificata, volta all'assunzione di iniziative legislative conseguenti agli scostamenti verificatisi rispetto alle previsioni di spesa o di entrata.

Continua inoltre ad avvertirsi, in relazione alla presenza di leggi di iniziativa parlamentare - peraltro di rilievo finanziario per lo più marginale - e soprattutto alle frequenti norme modificate o introdotte nel corso dell'esame parlamentare soprattutto dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, l'esigenza del superamento delle attuali norme limitative in materia di compilazione delle relazioni tecniche. Proprio in relazione alla conversione dei decreti-legge, le necessità di rispetto dei ristretti tempi previsti potrebbero essere meglio soddisfatte rispetto all'attuale facoltà delle commissioni parlamentari - peraltro di infrequente esercizio - di richiedere volta per volta la relazione tecnica stessa.

Le imperfezioni che ancora caratterizzano la maggior parte delle relazioni tecniche continuano a riflettersi sulla quantificazione degli oneri e concorrono, talvolta assieme agli emendamenti parlamentari, a rendere incerte le valutazioni attinenti alla congruità delle risorse stanziare rispetto ad obiettivi non sempre esattamente prefigurati ed a non attenuare pertanto il rischio di oneri superiori rispetto a quelli autorizzati, anche nelle ipotesi in cui le nuove spese siano espressamente contenute entro i limiti delle autorizzazioni. E' emblematico, per quest'ultimo profilo, il caso della legge 352 ("Abolizione degli esami di riparazione...ed attivazione dei relativi interventi di sostegno e di recupero"), per la quale le notevoli divergenze fra i parametri di quantificazione degli oneri esposti nella relazione tecnica ed i primi dati ufficiali contenuti in documenti governativi pubblicati prima dell'approvazione della legge stessa⁶, appaiono poter dimostrare come il finanziamento permanente autorizzato, pari a 260 miliardi annui a decorrere dal 1995, si profili inadeguato rispetto alle esigenze sostanziali attivate e perciò sufficiente a far fronte ad iniziative di sostegno e di recupero ben più contenute rispetto a quelle recepite dalla legge e ipotizzate dalla nota tecnica. E' anche anomala la situazione determinata da leggi che non dichiarano oneri ma che, anche sulla base delle indicazioni contenute nelle relazioni illustrative, autorizzano enti del settore statale ad effettuare spese di ammontare non definito (destinate in parte a competenze per il personale ed in parte ad altre iniziative che verosimilmente dovranno comportare oneri), e

⁶ Si tratta di documenti dai quali emerge, in particolare, come la durata media dei corsi integrativi che le risorse consentono di finanziare possa attestarsi su un massimo di 11,18 ore e non sulle 72 ore ipotizzate dalla relazione tecnica; cfr. "Risultati del monitoraggio sui corsi didattici integrativi"-Ministero della pubblica istruzione-.

dettano regole di copertura dirette a contenere la spesa entro i vincoli degli stanziamenti precedenti (legge 230; "Disposizioni urgenti per il funzionamento delle Università"). Si è pertanto in presenza di leggi che dimostrano come la fissazione di tetti di spesa, pur rivelandosi idonea ad evitare la formazione di oneri sommersi da ripianare, può determinare le premesse per il ricorso entro breve tempo a successive autorizzazioni di spesa, sollecitate dalla verosimile esigenza di dover fornire una qualche risposta alle leggi che creano posizioni soggettive attive.

La genericità delle relazioni tecniche non consente talvolta neppure di individuare con un sufficiente grado di attendibilità la natura degli oneri autorizzati e desta perplessità in ordine alla correttezza della copertura (ad esempio per la legge 351; "Disposizioni urgenti in materia di gestioni aeroportuali") quando questa venga effettuata utilizzando il fondo speciale di conto capitale e non sia agevole superare i dubbi, avvalorati dalla indicazione non del tutto perspicua degli obiettivi (la legge finanzia le "esigenze di esercizio degli aeroporti"), che inducono a non poter escludere che con risorse di conto capitale si coprano oneri correnti, in violazione dell'articolo 11-ter, comma 1, lett. a) della l. 468.

In taluni casi, inoltre, le relazioni tecniche non consentono di comprendere se l'onere possa effettivamente esaurirsi nell'arco di tempo previsto.

Così, fra gli oneri derivanti dalla legge n. 426 del 18 ottobre, di conversione del decreto-legge n. 344 del 9 agosto, recante disposizioni urgenti per dotare gli uffici giudiziari di sistemi di fonoregistrazione, sono indicati 20 miliardi per il solo 1995 destinati ai servizi esterni di trascrizione degli atti nella fase iniziale di utilizzo dei sistemi; secondo la relazione tecnica, la necessità di commissionare all'esterno tale servizio "si ridurrà sensibilmente non appena gli utilizzatori avranno provveduto ad organizzare gli uffici in modo di poter far fronte a tale esigenza mediante l'impiego di personale dell'amministrazione". La contraddittorietà tra l'azzeramento dell'onere a partire dal 1996, previsto dal testo legislativo, e la "sensibile riduzione" indicata dalla relazione tecnica, nonché la mancanza di ogni indicazione sulla adeguatezza dell'attuale organico e delle attuali strutture a far fronte all'affidamento al personale dell'amministrazione del compito di trascrivere gli atti inducono infatti ad esprimere ampie perplessità sulla effettiva mancanza di oneri successivamente all'esaurirsi del breve arco temporale coperto dallo stanziamento.

L'insufficienza o la scarsa utilizzabilità della relazione tecnica per modifiche apportate al testo originario sono particolarmente negative quando le norme attribuiscono posizioni soggettive perfette sulla base di parametri prefissati ad una platea di beneficiari di incerta determinazione.

E' questo il caso, fra gli altri, dei benefici diretti a soggetti privati previsti dalla legge n. 35 del 16.2.95 (art. da 1 a 4; gli interventi diretti al ripristino di opere pubbliche si configurano invece come "tetti di spesa"): si tratta di provvidenze a favore dei proprietari di beni mobili ed immobili colpiti dalle alluvioni, del concorso statale al pagamento degli interessi sui finanziamenti concessi dal Mediocredito e di quelli a carico di imprese artigiane, di interventi a favore di imprese danneggiate. Sarebbe perciò stato particolarmente importante disporre di stime particolareggiate dei danni, stime che invece appaiono di larga massima e non sono in alcun modo supportate dalla relazione tecnica, che è sostanzialmente priva di elementi per la verifica delle quantificazioni operate.

Anche l'intervento finanziariamente più cospicuo (oneri per l'erogazione di contributi ai proprietari di beni danneggiati - art. 1), in un primo tempo previsto in 2.000 miliardi, è stato ridotto a 1.900 sulla base di una stima di danni successivamente fornita dal Ministero dell'interno, nonostante l'ampliamento della platea dei beneficiari - derivante da emendamenti approvati in sede di conversione - dai soli proprietari di beni mobili distrutti o perduti anche ai proprietari di beni mobili danneggiati.

Manca infine totalmente la quantificazione degli oneri derivanti da una serie di modifiche al testo originario apportate in sede di conversione, contenute in particolare negli articoli 9 (ampliamento dei periodi di corresponsione dell'indennità prevista per i lavoratori sospesi o ad orario ridotto a causa dell'alluvione), 12-ter (estensione al 1995 della deducibilità dal reddito di impresa delle erogazioni con finalità di sostegno alle popolazioni alluvionate) e 12 sexies (ammortizzabilità in più esercizi dei danni subiti a causa dell'alluvione).

Conclusivamente, anche se va dato atto che nel caso di specie a fronte di danni elevatissimi ed imprevedibili si è provveduto al reperimento di mezzi di copertura effettivi dei conseguenti oneri di ripristino, non può non rilevarsi che non è soddisfatto il presupposto essenziale di una corretta programmazione della spesa - specie quando, come nel caso presente, si tratta prevalentemente di oneri pluriennali e permanenti derivanti dalla creazione di diritti soggettivi nei destinatari dei benefici -, costituito da una esauriente quantificazione degli oneri e della accurata dimostrazione del procedimento seguito.

3.2 Copertura degli oneri

Nel primo paragrafo del presente capitolo sono state esposte le più rilevanti questioni di ordine generale connesse con la copertura degli oneri. E' pertanto sufficiente fare qui sinteticamente cenno, come di consueto, a specifici problemi emersi nell'anno in relazione alle tecniche di copertura utilizzate.

Una questione ricorrente, già segnalata nei precedenti esercizi e in numerose relazioni trimestrali, è costituita dalla utilizzazione a fini di copertura di vari Fondi, senza che le corrispondenti relazioni tecniche abbiano fornito indicazioni sulle effettive disponibilità dei Fondi stessi.

A proposito di tali imputazioni di nuove spese, va pertanto riaffermato che in casi simili l'obbligo di indicazione della copertura può considerarsi adempiuto soltanto quando si provveda ad una espressa riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa gravanti sul fondo (in analogia all'ipotesi di cui all'art. 11-ter, primo comma, lett. b, della legge n. 468), oppure quando sia data nella relazione tecnica la dimostrazione che le disponibilità residue del fondo eccedono le effettive esigenze di spesa derivanti dalla normativa in vigore e l'onere sia espressamente limitato alle disponibilità stesse.

Un caso limite di inosservanza delle regole che precedono è costituito dalla previsione di spesa di 100 miliardi contenuta nell'art. 10 della legge 22 del 21.1.1995, di conversione del D.L. 24.11.1994, n. 646, che desta espressa copertura nelle disponibilità del Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura: di tali disponibilità, infatti non soltanto non è stata data alcuna dimostrazione, ma esse sono state anche messe in dubbio dal Tesoro, ciò che ha indotto la Commissione bilancio del Senato ad esprimere parere contrario alla copertura stessa.

Anche nel 1995 sono riscontrati casi di utilizzo di disponibilità di bilancio per la copertura di spese permanenti (legge n. 747 del 29.12.94 e legge n. 18 del 2.1.95).

Va in proposito ribadito che tale forma di copertura non appare corretta per l'intrinseca incompatibilità tra il carattere permanente della spesa e quello eminentemente transitorio della disponibilità di bilancio. La sua applicazione può invece essere estesa soltanto - ai sensi dell'art. 11 ter, primo comma, lett. c) - ai due esercizi successivi al primo del bilancio triennale, proprio in quanto solo nell'ambito di tale bilancio è prevista la limitazione dell'incremento dei capitoli di provenienza, detratta la somma utilizzata come copertura, al tasso di inflazione programmato in sede di relazione previsionale e programmatica.

Per effetto della conversione nel 1995 di numerosi decreti legge che traggono origine dall'esercizio 1994, una serie di norme di copertura fa rinvio a stanziamenti già iscritti negli stati di previsione interessati. In tali casi, non si tratta ovviamente di utilizzo di disponibilità di bilancio in senso tecnico (art. 11 ter, comma 1, lett. c) della legge 468), ma soltanto dell'effetto del protrarsi della disposizione di spesa al di là dell'esercizio di origine per effetto della vigenza di successivi decreti-legge di analogo contenuto. La copertura sostanziale è invece operata, nella maggior parte dei casi, attraverso il ricorso a fondi speciali di esercizi precedenti.

Talvolta peraltro la reiterazione per più anni di norme di spesa determina forme di copertura del tutto anomale.

Va così in particolare segnalata la copertura utilizzata dalla legge n. 436 del 27 ottobre 1995, di conversione del decreto-legge n. 359 del 28 agosto 1995 ("Differimenti di termini previsti da disposizioni legislative in materia di ordinamenti finanziari e contabili").

La legge in argomento stabilisce (art. 1) che le somme iscritte su una serie di capitoli di vari stati di previsione del bilancio 1994 non impegnate entro il termine dell'esercizio, anziché costituire economie di bilancio ai sensi dell'art. 36 della legge di contabilità, possano essere impegnate anche nel 1995.

La questione trae origine addirittura dal decreto-legge n. 1 del 1992 recante differimento dei termini previsti da varie disposizioni legislative, più volte reiterato fino al decreto n. 55 del 1995, quando il suo contenuto è stato suddiviso fra più decreti-legge omogenei per materia, uno dei quali (n. 141 del 29.4.95), dopo ulteriori reiterazioni, è quello oggetto di conversione, con notevoli limitazioni introdotte in sede parlamentare, da parte della legge in esame.

Pur considerata la necessità di sanare tale abnorme situazione - che ha indotto lo stesso Governo, in sede di Commissione bilancio del Senato (18.10.95), a parlare di "conclusione di un ciclo di finanza straordinaria" - non può non rilevarsi la grave lesione ai principi contabili costituita dalla sostanziale impegnabilità di economie dei precedenti esercizi disposta dopo la chiusura degli stessi, nonché i problemi anche istituzionali posti dalla conversione del decreto in esame dopo l'approvazione del rendiconto generale dello Stato.