

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

gia tecnica, di analisti capaci, sotto la guida della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero del tesoro (fondamentalmente i due centri di decisione sono quelli della funzione pubblica e del tesoro), di compiere un approfondimento interno alle amministrazioni. E questo perché il discorso del « fondo del barile » ci sembra poco persuasivo, se si guarda alla sostanza. Se infatti si entra all'interno dei meccanismi procedurali ed organizzativi, con rinunce dolorose ad interventi e a programmi, la razionalizzazione amministrativa ha confini molto ampi. In questo senso abbiamo pensato e scritto che i provvedimenti fondamentali (ovviamente sul merito degli stessi dovrà pronunciarsi il Parlamento; tuttavia nei nostri documenti continueremo a seguirli e ad esaminarli, e ciò potrà avvenire anche nel corso di eventuali altre audizioni) sono i due disegni di legge all'esame del Senato, concernenti la riforma del bilancio, della regionalizzazione e delle amministrazioni.

Sotto tale profilo, personalmente debbo dire che mi riesce difficile comprendere — prescindendo ovviamente dalle questioni propriamente politiche — la discussione procedurale che è in corso sulla natura o meno di collegati di questi provvedimenti. Nella sostanza si tratta di misure di razionalizzazione strutturale che hanno un'importanza determinante se si vuole passare ad una fase che dovrebbe impegnare il 1997 per una revisione più profonda dei meccanismi di spesa.

Ciò di cui noi siamo persuasi è che anche l'approvazione di provvedimenti di legge e di decreti legislativi non sia sufficiente, dal momento che provvedimenti di riforma già adottati in passato stanno ormai « ingiallendo » sulla *Gazzetta Ufficiale*. Occorre dunque compiere uno sforzo assai rilevante, un impegno di analisi organizzativa, procedimentale e di razionalizzazione. Questo è appunto il grande tema della riforma amministrativa. Nell'ambito dei problemi di deontologia professionale, poc'anzi illustrati dal presidente Carbone, questo è il terreno sul quale la Corte dei conti è direttamente impegnata; il nostro lavoro sul rendiconto, infatti, viene svolto

mediante un confronto, che dura tutto l'anno, con le amministrazioni al fine di esaminare i risultati, suggerire gli aggiustamenti, esercitare in sede di controllo — quando è necessario — quel tanto di influenza che si può anche « affidare » a decisioni formali.

Il discorso del « fondo del barile » si lega quindi a quelli sulle riforme strutturali delle pubbliche amministrazioni e del bilancio; ciò è vero se si ricorre alle tecniche tradizionali, ma non lo è più se si pensa ad un grande sforzo di razionalizzazione, come quello che, del resto, è stato fatto nei paesi maggiormente industrializzati.

Si tratta di impegnare centinaia di analisti di bilancio e di esperti di vari settori con il compito — come, per un'impresa privata, farebbe una *consulting* organizzativa — non di dare indicazioni quali, per esempio, quella di una diminuzione del 5 per cento degli straordinari o del 3 per cento della spesa per l'acquisto di cancelleria, ma di controllare il congegno in ordine al suo funzionamento, ai suoi programmi ed interventi.

L'indicazione fornita dall'onorevole Morgando sulla manovra di transizione coglie a mio avviso, sotto certi profili, un aspetto reale, perché secondo la nostra analisi, che dà atto della grande dimensione dell'intervento prospettato dal Governo al Parlamento (ed oggi all'esame di quest'ultimo), lo spazio che divide la manovra di breve periodo per il 1997 (e mi pare che su tale specifico aspetto si sia soffermato anche l'onorevole Cherchi) dalla proiezione per il 1997-1999, deve essere colmato da interventi strutturali, in quanto il percorso del bilancio programmatico non è delineato con sufficiente chiarezza e rigore. Si pone dunque il tema, che parte dal monitoraggio della spesa sociale e passa attraverso l'attuazione effettiva dei provvedimenti di riforma del bilancio e dell'amministrazione, di una assunzione di responsabilità più incisiva sul terreno strutturale, al fine di rendere permanenti gli effetti di quella parte, che obiettivamente esiste ed è in-

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

clusa nella manovra per il 1997, di finanza straordinaria.

Il problema su cui dobbiamo riflettere *ex officio*, in quanto ricade appunto nelle nostre responsabilità (su di esso, non siamo in grado di rispondere ora; ci lavoreremo certamente in vista della prima relazione quadrimestrale e, se sarà necessario, per fornire anche prima delle risposte scritte) è quello della copertura della manovra, laddove essa è affidata a decreti legislativi.

Effettivamente, secondo la nostra « giurisprudenza », laddove la manovra rinvia la propria incisività o a decreti-legge di fine anno (non ancora predeterminati) o a decreti legislativi, lo strumento tecnico è il fondo negativo. Un discorso, questo, che è difficile dal momento che la riduzione — peraltro auspicata dall'a Corte dei conti — dei margini dei fondi positivi rende incongrua e impossibile la tecnica del fondo negativo. Occorre studiare delle forme per evidenziare quella parte della manovra ipotizzata che, in mancanza di provvedimenti di fine anno o di una loro effettiva attuazione, dia luogo ad un saldo negativo maggiore. Questo è un problema che ha una dimensione tecnica e contabile e quindi, anche se ha il suo peso, non attiene alla logica del ragionamento economico.

Se il presidente Solaroli lo consente, penso che sulle questioni del preconsuntivo del 1996 e del *feed back* fra previsioni macroeconomiche e manovra, possa rispondere il consigliere Pala.

MAURIZIO PALA, Consigliere della Corte dei conti. Per quanto riguarda il preconsuntivo 1996, già in occasione dell'audizione di qualche settimana fa sul bilancio a legislazione vigente avevamo anticipato la nostra impressione, secondo la quale, soprattutto dal lato delle entrate, si potrebbero avere rendimenti inferiori a quelli previsti. Ci sembra di poter confermare che, per quanto riguarda il fabbisogno del settore statale, la previsione indicata dai documenti governativi, pari a 123 mila miliardi, sia il livello minimo al quale perverremo. A seguito delle dichiarazioni

rese ieri dal governatore della Banca d'Italia, nel corso di un'audizione in sede congiunta delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, mi sembra di poter rilevare che le valutazioni coincidono, nel senso che si ritiene prudente una stima di questo genere e si reputa quindi che il fabbisogno 1996 potrebbe essere un pochino più elevato. Naturalmente è difficile distinguere puntualmente, all'interno dei fattori che l'hanno determinata, quale parte sia permanente e strutturale e quale invece sia determinata essenzialmente da una minore efficacia degli interventi effettuati in corso d'anno e dal rallentamento della congiuntura. È questo un punto che vorrei collegare all'analisi delle prospettive per il 1997.

È chiaro come una base meno favorevole per il 1996 si ripercuota sui conti del 1997. Abbiamo avuto poco tempo a disposizione per esaminare i documenti, in quanto solo ieri alle ore 13 abbiamo ricevuto la seconda sezione della relazione previsionale e programmatica, che è decisiva da questo punto di vista, in quanto contiene i raccordi tra bilancio dello Stato, settore statale e conti delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia vi è un problema di fondo, che abbiamo già sollevato nella relazione annuale sul rendiconto ed anche in questa sede, in occasione delle due audizioni sul documento di programmazione economico-finanziaria e sul bilancio al legislazione vigente: a noi sembra grave — grave soprattutto per il Parlamento — che, in una fase in cui si discute di manovre di così grosso rilievo, inevitabilmente il dibattito si concentri quasi soltanto sulla valutazione degli effetti dei singoli provvedimenti (tema importantissimo, ma che nella fattispecie, per quanto può avere analizzato la Corte, porta a spostamenti abbastanza modesti rispetto alle stime ufficiali), mentre resti del tutto oscura la possibilità di analizzare a fondo la base di riferimento a cui si applicano gli interventi correttivi, cioè le proiezioni tendenziali.

Esaminando in fretta (e credo che non potremo fare molto di più nelle prossime settimane) i documenti messi a punto dalla Ragioneria e resi noti ieri, emerge

che il punto decisivo è la corretta valutazione della congruità delle proiezioni tendenziali. Mi riferisco in modo specifico al conto delle amministrazioni pubbliche, che è rilevante per la verifica della congruità degli interventi, dei risultati e delle proiezioni ai fini del programma di convergenza.

Nel caso della manovra finanziaria per il 1997 apprendiamo, dalla relazione previsionale e programmatica, che gli effetti sono valutati in 62.500 miliardi per quanto riguarda il conto della pubblica amministrazione, esattamente come nel caso del conto del settore statale. Alla prima impressione abbiamo espresso qualche dubbio: crediamo infatti che alcune poste, come per esempio alcune operazioni di tesoreria, dovrebbero essere analizzate a fondo perché si ha il sospetto che potrebbero non avere gli stessi effetti sul settore statale e sui conti della pubblica amministrazione. Tuttavia, anche se riuscissimo a valutare che vi è uno scostamento nel modo di imputare alla pubblica amministrazione gli effetti della manovra rispetto a quanto non avvenga nel caso del settore statale, resta non verificata la base di riferimento. Per il conto della pubblica amministrazione viene offerto un quadro tendenziale al quale applicare gli effetti della manovra e da questo si perviene ad un obiettivo pari, esattamente, al 3 per cento di indebitamento netto rispetto al PIL; la base comunque è costituita da una proiezione tendenziale del conto della pubblica amministrazione, che chiude con un indebitamento di 124 mila miliardi, cioè molto inferiore a quello del 1996.

In ordine alle voci di spesa e di entrata che compongono questo quadro tendenziale, non troviamo nessuna illustrazione tecnica del modo in cui vi si perviene. Sappiamo che organismi internazionali ed organismi di studio come la Confindustria e la Banca d'Italia dispongono di stime parallele che possono essere anche molto diverse. Vorremmo che, almeno per quanto riguarda i documenti ufficiali, il modo in cui si perviene a queste previsioni fosse reso noto, nel momento in cui si discutono

la legge finanziaria ed i provvedimenti collegati.

Con la relazione previsionale e programmatica per il 1994 il raccordo era stato fornito in maniera puntuale. Uso il termine « raccordo » perché si parte necessariamente dalle stime di cassa del bilancio dello Stato. Ad oggi queste ultime, nonostante vengano elaborate dalla Ragioneria nel mese di settembre per poter essere messe a confronto con i dati di marzo, sono rese note soltanto sei mesi dopo, con la relazione trimestrale presentata appunto a fine marzo. Questo è il punto di partenza, il bilancio dello Stato, per poi passare al settore statale e al conto della pubblica amministrazione; non si ha comunque la disponibilità di queste informazioni, che appaiono invece indispensabili. È questa una questione sulla quale conviene insistere, anche se è perfettamente comprensibile come a settembre sia molto difficile formulare stime di cassa del bilancio dello Stato, se non altro perché in quella fase sono ancora incerti i risultati concernenti i residui di fine anno; tuttavia la difficoltà tecnica non giustifica il fatto che non vi sia alcuna informazione. È necessario sottolineare questo aspetto, perché è molto difficile dare valutazioni sul complesso delle previsioni di finanza pubblica in queste condizioni di carenza di informazioni e — ripeto — così facendo si corre il rischio di concentrare l'attenzione soltanto sulla valutazione degli effetti della manovra, che rappresenta invece una quota molto modesta dell'intero movimento di finanza pubblica. Resta quindi un esercizio importante, ma non decisivo per formarsi un'idea sulle prospettive future.

Non è compito della Corte, che del resto non dispone nemmeno degli strumenti adatti per farlo in modo indipendente, formulare proiezioni macroeconomiche da collegare con il quadro di finanza pubblica. Comunque, in base agli strumenti in nostro possesso, ci sembra — e lo abbiamo messo in evidenza — che il complesso della manovra prevista per il 1997, soprattutto per quanto riguarda la parte relativa al prelievo, non possa non avere effetti rile-

vanti sul reddito disponibile. Del resto, nell'audizione resa ieri dal governatore della Banca d'Italia, è emerso che la manovra complessiva avrà sul reddito disponibile reale un effetto di contenimento pari almeno al 3 per cento. Da parte nostra abbiamo messo in evidenza l'eventualità che questo indubbio effetto di contenimento della domanda nel 1997 possa produrre una crescita dell'economia inferiore a quella che il Governo assume nei documenti programmatici, a meno che non intervenga una discesa dei tassi di interesse più rapida di quella indicata dal Governo con un profilo molto prudente (si prevede infatti una discesa graduale del costo medio del debito fino al 7,5 per cento nel 1999). Ovviamente da questo punto di vista vi sono margini importanti, anche nelle ipotesi implicite nei documenti governativi, perché il profilo sia più favorevole. È evidente che esistono però condizioni essenziali perché questo avvenga: non soltanto la risposta dei mercati internazionali (su cui possiamo fare poco) ma anche una tenuta degli obiettivi programmatici di inflazione, che sono stati ribaditi nei nuovi documenti.

Sotto questo aspetto, gli effetti compensativi (vanno peraltro misurati con maggiore approfondimento), che con la discesa dei tassi d'interesse potranno verificarsi sull'andamento economico, possono essere di portata rilevante, quindi anche tali da compensare in qualche misura quelli di freno alla domanda, derivanti dai provvedimenti di contenimento del reddito disponibile.

GIUSEPPE CARBONE, *Presidente della Corte dei conti*. Siamo in debito di una risposta ad una questione che è stata prospettata, sia pure attraverso angolature diverse, dagli onorevoli Morgando, Cherchi, Possa e Boccia. Vorrei quindi tentare di rispondere a questa domanda, la quale parte dall'affermazione del nostro documento che riguarda l'aspetto non ultimo, non conclusivo di questa manovra, in quanto per l'obiettivo di entrare e stare in Europa ce ne possono, forse ce ne debbono essere delle altre. Giustamente l'ono-

revole Cherchi chiede: e perché? Secondo l'ulteriore manovra proposta dal Governo con la nota di variazione al DPEF, che anticipa al 1997 l'obiettivo del 3 per cento rispetto al 1998, noi paghiamo il prezzo di questo anticipo, che in quanto tale è un'*una tantum*, sia come spesa sia come impegno, nel senso che per avere quel risultato (il 3 per cento) nel 1998 già il Governo ha ritenuto congrua la prima manovra. L'ulteriore manovra serve soltanto per il 1997, quindi non occorre replicare negli anni successivi la manovra dei 25 mila miliardi. Allora perché — chiede l'onorevole Cherchi — la Corte dei conti ritiene non conclusiva la manovra e considera plausibile un seguito di manovre anche negli anni successivi?

Ebbene, ritenendo congrua la considerazione svolta anche ieri dal ministro del tesoro Ciampi su questo specifico effetto dell'anticipo di manovra e perciò della qualificazione *una tantum* di quella manovra, la motivazione della nostra previsione e preoccupazione sta proprio nelle questioni che abbiamo dibattuto, sul quanto di strutturale negli interventi già proposti e sul quanto invece di strutturale rinviato o non affrontato; noi stessi prospettiamo l'opportunità di affrontarle ed abbiamo dato l'indicazione di una delega da svolgere nel corso del 1997.

Da questo punto di vista credo che siano molto opportune le prospettazioni di termini di delega non troppo prolungati ma tali da consentire di svolgerla nel primo semestre del 1997, così da avere anticipatamente i risultati. Ma per quanto anticipatamente, interventi strutturali affidati ad una delega che terminasse pure nel primo semestre del 1997, si concludono come prescrizioni, come quadro normativo; poi l'attuazione, la gestione, le riscossioni, i risparmi di spesa succederanno nel corso del 1997, forse probabilmente nel 1998.

Questo ragionamento, questa preoccupazione, questa previsione di tempi più lunghi valgono anche per tutti i risparmi di spesa contemplati negli altri interventi strutturali che pure sono già definiti nei documenti che integrano la manovra per il

1997 e per il triennio 1997-1999. Ci sembra quindi prudentiale prevedere che nei conti fra il 1997 ed il 1998 ci saranno ancora buchi che sarà necessario compensare con altri interventi.

A questo proposito, in particolare l'onorevole Possa diceva che tutti questi altri interventi, che poi si sintetizzano nell'avanzo primario, vanto della nostra serietà finanziaria, costituiscono un peso, un onere per il contribuente, per il produttore, per la comunità nazionale; un peso che mette il contribuente, il produttore, l'economia nazionale in una situazione di handicap rispetto ai nostri concorrenti. Ritengo che un handicap ci sia, ma che non sia quello di uno sproporzionato carico tributario sul contribuente o sulla produzione italiana. L'handicap è nella scarsa produttività di entrate che sostengono il bilancio dello Stato. Quindi, gli interventi strutturali che debbono davvero compensare questo handicap sono quelli che attengono alla produttività della pub-

blica amministrazione, della gestione della spesa pubblica. Ed è per questo che noi apprezziamo in particolare questo impegno, che certamente non promette risultati di breve periodo ma che dobbiamo comunque onorare perché, almeno nel medio periodo e successivamente, vi sia davvero un riequilibrio della *partnership* italiana con l'Europa.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti. Ovviamente questo rapporto continuerà, perché ne avvertiamo l'esigenza e le opportunità non mancheranno.

La seduta termina alle 11.10.

PAGINA BIANCA

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
LA CORTE DEI CONTI

a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, composte dai magistrati:

PRESIDENTE: dott. Giuseppe CARBONE

CONSIGLIERI: dott. Girolamo CAIANIELLO, prof. Manin CARABBA (relatore), dott. Angelo VITALI, dott. Mario ALEMANNO, dott. Mario GORI, dott. Felice SERINO, dott. Pelino SANTORO, dott. Raffaele SQUITIERI, dott. Maurizio MELONI, dott. Mario FALCUCCI, dott. Benito CARUSO, dott. Giuseppe BELLISARIO, dott. Paolo NERI, dott. Luigi CONDEMI, dott. Angelo BUSCEMA, dott. Maria SANTORO D'AMBROSIO, dott. Gaetano D'AURIA, dott. Carlo CHIAPPINELLI, dott. Giovanni COPPOLA, dott. Simonetta ROSA, dott. Guido MACCAGNO, dott. Gabriele AURISICCHIO, dott. Giuseppe GUARINO, dott. Marco PIERONI.

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni, nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e l'art. 3 del decreto-legge 25 febbraio 1995 n. 47;

VISTA la richiesta del Presidente del Senato, avanzata in data 16 ottobre 1996, ai sensi dell'art. 133 del regolamento di tale ramo del Parlamento;

UDITO, nella Camera di consiglio del 5 novembre 1996, il relatore Pres. prof. Manin CARABBA;

PRESENTE il vice Procuratore generale dott. Antonino SANCETTA;

ha deliberato il seguente

Referto specifico sui disegni di legge nn. 375, 643, 967 e 1217, concernenti la riforma della struttura del bilancio e altre modifiche delle norme di contabilità pubblica.

Premessa

La Corte ha formulato la propria impostazione in materia di riforma della struttura del bilancio e del rendiconto generale dello Stato con il referto specifico reso, su richiesta del Senato, il 25 giugno 1993. Sulla base delle metodologie individuate la Corte ha esaminato il rendiconto 1995, ricostruendo la spesa in base ad una classificazione per funzioni obiettivo, incrociata con la classificazione economica semplificata (fondata sulla tripartizione fra spese di funzionamento, di intervento e di investimento). La costruzione dello schema sperimentale del rendiconto è orientata verso l'obiettivo di fornire al Parlamento uno strumento di misurazione e valutazione dei risultati della gestione e dell'attività amministrativa in termini di efficienza (rapporto fra prodotto e costi) e di efficacia (valutazione del prodotto in rapporto agli obiettivi ed all'impatto sulla realtà socio-economica).

Per non generare un sovraccarico di informazioni la Corte ha coordinato i propri lavori con quelli del Ministero del Tesoro. La classificazione per centri di responsabilità e la classificazione economica semplificata sono costruite sulla base dello stesso schema adottato dalla Ragioneria generale dello Stato. La classificazione per funzioni-obiettivo è stata fatta anche sulla base del confronto con ciascun Ministero; confronto necessario soprattutto per la formazione delle stime che hanno attribuito le spese per il personale e quelle generali di funzionamento alle singole funzioni-obiettivo.

Partendo dal proprio ruolo istituzionale, che lega l'esame del rendiconto alla valutazione dei risultati complessivi della gestione finanziaria pubblica, il contributo della Corte ha individuato un percorso decisionale coerente che ha preso in considerazione tutte le fasi del "processo di bilancio", dalla formazione in seno alle

amministrazioni centrali ed al Governo, alla struttura dei documenti sottoposti all'approvazione parlamentare, alle condizioni istituzionali per una attuazione responsabile delle scelte parlamentari e per una gestione efficiente ed efficace.

Non è il caso, ovviamente, di ripetere, in questa sede, le proposte già formulate, più volte esposte alle Camere e, da ultimo, ribadite con le audizioni rese dinanzi alla Commissione bilancio della Camera sul bilancio a legislazione vigente e dinanzi alle Commissioni bilancio riunite dei due rami del Parlamento sui disegni di legge per la sessione di bilancio 1997-99.

Le Sezioni riunite della Corte esprimono un giudizio largamente positivo sui contenuti sostanziali dei disegni di legge del Governo in materia di bilancio (atto Senato n. 1217) e di riforma amministrativa (atto Senato n. 1124). Queste iniziative, viste nella loro logica d'insieme, corrispondono al principio direttivo, auspicato dalla Corte, del parallelismo fra razionalizzazione della struttura del bilancio e revisione dei modelli organizzativi e procedurali delle pubbliche amministrazioni. Resta da sottolineare, dunque, l'opportunità di un iter parlamentare contestuale della riforma del bilancio e della riforma amministrativa, per assicurare una effettiva incidenza decisionale delle scelte del Parlamento e per consentire alla Corte, nella sua funzione ausiliaria delle Camere, di valutare i risultati della gestione.

Il presente referto formula alcune notazioni sul testo del disegno di legge n. 1217 e sul disegno di legge di iniziativa parlamentare n. 967, tenendo conto dei contenuti del disegno di legge n. 1124 in tema di riforma amministrativa.

1. La struttura decisionale del bilancio: funzioni e centri di responsabilità

L'art. 10 del disegno di legge n. 1217 Senato adotta con chiarezza, tra i principi della delega per la ristrutturazione del bilancio dello Stato, il criterio guida del collegamento tra "la ripartizione delle risorse per funzioni" e la "identificazione dei centri di responsabilità", prevedendo una revisione delle unità elementari del bilancio anche attraverso, ove necessario, correzioni e abrogazioni di norme dettate dalla legislazione di spesa.

Conviene sottolineare che il profilo più rilevante, nella sede dell'esame della legge di riforma, riguarda, ovviamente, la definizione delle unità previsionali che formano oggetto della decisione parlamentare e formano la struttura portante dei singoli stati di previsione. Il tema delle scelte di riforma è la struttura decisionale assunta dalle Camere, vincolante per il Governo e per l'amministrazione. Viene dopo, in scala logica, la definizione dei quadri riassuntivi e degli elementi classificatori non dotati di forza autorizzatoria e vincolante.

E' da porre in rilievo la contraddizione tra l'impostazione della norma di delega recata dall'art. 10 e quella dell'art. 4 del disegno di legge n. 1217.

Secondo l'art. 4 la scelta del Parlamento ha ad oggetto unità previsionali di base che, raccogliendo l'esperienza compiuta dalla Ragioneria generale dello Stato con i bilanci sperimentali, offrono alle Camere una aggregazione maggiore, più ampia degli attuali capitoli.

Il criterio assunto per definire le unità previsionali di base è fissato dall'art. 1 del disegno di legge n. 1217, che collega ciascuna unità di base ad uno specifico centro di responsabilità amministrativa cui è affidata la gestione.

Si sceglie, quindi, la via di una assegnazione delle risorse per centri di responsabilità. Il legame con uno schema per funzioni è debole. La norma si limita a disporre che "le unità previsionali sono determinate con riferimento ad aree omogenee di attività, anche a carattere strumentale, in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero".

La classificazione per funzioni obiettivo di primo e secondo livello costituisce solo un quadro riassuntivo annesso allo stato di previsione del Ministero del Tesoro.

Nello schema delineato dall'art. 10 la struttura del bilancio, ai fini delle scelte parlamentari, è fondata sul collegamento tra "la ripartizione delle risorse per funzioni" e la "identificazione dei centri di responsabilità amministrativa" (art. 10, comma 1, lettera b). La finalità della nuova struttura di bilancio è di "rendere più razionali e significative e trasparenti le scelte del Governo e del Parlamento" attraverso una ripartizione delle risorse che si fondi, in particolare, sulla "destinazione finale" della spesa, con la "identificazione delle connesse responsabilità della gestione" (art. 10, comma 1, lettera a). La ricostruzione, partendo dagli attuali capitoli, delle nuove unità di base tiene conto del contenuto economico della spesa, introducendo, se necessario, per raggiungere aggregazioni funzionali significative, anche modificazioni alla legislazione di spesa sottostante.

E' vicina alla impostazione assunta con la norma di delega del disegno di legge governativo (art. 10), la soluzione individuata dal disegno di legge n. 967 che costruisce le unità previsionali, assunte dal Parlamento

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

come fondamento della ripartizione delle risorse, sulla base di “funzioni”, rappresentate distintamente per Ministeri (art. 2, comma 2).

La scelta deve tener conto che la riforma della struttura del bilancio viene a collocarsi in un contesto caratterizzato dalla adozione, in parallelo, di una razionalizzazione molto ampia dei modelli organizzativi delle pubbliche amministrazioni il cui fondamento è posto, dal testo governativo (atto Senato n. 1124), nella individuazione delle funzioni:

- ai fini della ripartizione delle competenze fra amministrazioni centrali, regioni ed enti locali (art. 4, comma 1, lettere a, c);
- ed ai fini del riordinamento dell'organizzazione del Governo, delle amministrazioni centrali e degli enti pubblici nazionali (art. 8; art. 9, comma 1, lettera b).

In questo contesto dinamico - che deve misurarsi anche con il disegno del decreto legislativo n. 29 del 1993 - appare di importanza essenziale, se si vuol mantenere il criterio guida della omogeneità fra riforma del bilancio e riforma amministrativa, la adozione di uno schema decisionale fondato sulla identificazione delle funzioni-obiettivo e dei centri di responsabilità.

La norma recata dall'art. 4 dovrebbe, per queste ragioni essere impostata in modo omogeneo a quella di delega recata dall'art. 10 (sempre dell'atto n. 1217) e tenendo conto dell'art. 2 del disegno di legge n. 967.

Sul versante dell'entrata lo schema più vicino ad una logica per funzioni e per centri di responsabilità è offerto dalla classificazione per “capi” di cui all'art. 220 del regolamento di contabilità generale; classificazione da ritenersi più trasparente rispetto a quella tradizionale per “rubriche”.

Le spese dovrebbero essere ripartite, ai fini dell'approvazione parlamentare, in unità previsionali di base (o “unità omogenee” secondo la definizione del disegno di legge n. 967), costruite a due livelli di aggregazione, in base a funzioni-obiettivo. Oggetto della decisione parlamentare dovrebbe essere anche l'incrocio della ripartizione delle risorse per funzioni di primo e secondo livello con una classificazione per centri di responsabilità (in base al disegno del decreto legislativo n. 29/93) e con una classificazione economica semplificata, fondata sulla distinzione fra spese di funzionamento, di intervento e di investimento (secondo la metodologia adottata, sulla base di ricerche della Commissione tecnica per la spesa pubblica, della Ragioneria generale dello Stato).

Si richiama l'attenzione del Senato sul fatto che, dalla classificazione per funzioni elaborata dalla Corte dei conti ai fini dell'esame del rendiconto 1995, emerge una struttura di bilancio articolata in circa 700 funzioni-obiettivo (da considerare unità previsionali di base oggetto della legge di bilancio) di primo e di secondo livello.

In un contesto dinamico, come quello derivante dalla correlazione fra disegno di legge n. 1217 e disegni di legge n. 1124 Senato, è utile una previsione, come quella inserita nel disegno di legge n. 967 (art. 2 comma 4), che espressamente preveda la necessità di adeguare le unità previsionali di base “in relazione ad intervenute modifiche strutturali nell'assetto governativo”, ovvero a modificazioni intervenute nell'assetto interno delle amministrazioni centrali (in base ai principi posti dagli articoli 4, 8, 9 e 10 del disegno di legge governativo n. 1124 Senato).

La norma di delega recata dall'art. 10 del disegno di legge n. 1217 dovrebbe fissare il primo impianto, la logica strutturale e i principi della classificazione della spesa prevedendo, tuttavia, che la legge annuale di bilancio possa recare le modificazioni alla struttura decisionale per funzioni e per centri di responsabilità rese necessarie dalla legislazione sostanziale o, come già detto, da modificazioni organizzative introdotte a seguito di decreti legislativi o di regolamenti delegati ex art. 17 comma 2 della legge n. 400/88 (nonchè dai nuovi regolamenti delegati previsti dall'art. 10 del disegno di legge n. 1124 Senato).

Sembra derivare da questa impostazione anche l'opportunità di una revisione degli articoli 3 e 14 del decreto legislativo n. 29/93 che anticipi al 31 gennaio di ciascun anno la adozione dei provvedimenti dei Ministri e dei dirigenti per l'assegnazione dei budget sulla base delle unità previsionali di primo e di secondo livello per funzioni e per centri di responsabilità e delle note preliminari di ciascun stato di previsione.

Concludendo si può affermare che solo attraverso una struttura decisionale per funzioni e per centri di responsabilità il Parlamento è posto in grado di scegliere la ripartizione delle risorse e gli indirizzi delle politiche pubbliche, da assumere come base per il controllo sui risultati, interno ed esterno. In sostanza il “sacrificio” di analiticità della decisione parlamentare si traduce, attraverso lo schema per funzioni, in un rafforzamento delle scelte di allocazione delle risorse e di indirizzo politico e programmatico. Se si perde o si attenua questo legame con le funzioni e con i centri di responsabilità la minore analiticità della legge di bilancio amplia la sfera discrezionale del Tesoro e può impoverire lo stesso “riscontro” affidato alla Corte dei conti, a tutela dell'ordinamento ed in vista del proprio ruolo ausiliario verso le Camere.

Il ciclo istituzionale, scandito dalla nuova struttura del bilancio, prende le mosse da uno schema decisionale che definisce le “politiche pubbliche” (in Parlamento) e si conchiude con il “riscontro” della Corte dei conti che, muovendo dalla ripartizione delle risorse oggetto della scelta parlamentare, riferisce alle Camere sulla efficienza ed efficacia della gestione finanziaria e dell’azione amministrativa.

2. Il procedimento di formazione del bilancio

La adozione di uno schema di bilancio per funzioni e per centri di responsabilità implica un procedimento di formazione, nella prima fase interna al Governo, affidata in misura soltanto parziale a criteri incrementali e sostanzialmente guidata da una definizione delle “politiche pubbliche” nei campi affidati alla responsabilità delle diverse amministrazioni centrali.

Opportunamente, quindi, il disegno di legge del Governo inserisce una esplicita disciplina (sin qui non inclusa nella legge n. 468) della fase di formazione del bilancio.

Il punto di partenza è rappresentato dalle proposte dei singoli Ministri che, recita la norma (art. 3 del disegno di legge n. 1217), “indicano, anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione delle singole unità previsionali, gli obiettivi e i programmi di ciascun dicastero”. Una migliore definizione dei contenuti necessari, in ciascun settore, per la definizione degli stati di previsione è recata dall’art. 1 del disegno di legge (che sostituisce i primi quattro commi dell’art. 2 della legge n. 468/78) in sede di determinazione dei contenuti delle “note preliminari”; sarebbe utile un rinvio a queste prescrizioni anche per la fase di proposta.

La procedura di dialogo con le singole amministrazioni affida giustamente compiti ampi al Tesoro. E’ certamente essenziale che il Ministro del Tesoro, avvalendosi della Ragioneria generale e della Direzione generale del tesoro (per le necessarie connessioni con le stime di cassa), si riservi le valutazioni conclusive di compatibilità, ai fini della formulazione della proposta da sottoporre al Consiglio dei Ministri. Le misurazioni e valutazioni in ordine alla definizione delle “politiche pubbliche” ed alla individuazione degli oneri di funzionamento sembrano appartenere, sia pure sulla base di un confronto scandito dalla disciplina procedimentale, e ferme restando le valutazioni di compatibilità del Tesoro, ai Ministri responsabili.

Sarebbe utile, nella stessa prospettiva, prevedere, nel sistema di “quadri riassuntivi” che accompagnano la struttura decisionale, la formulazione di speciali “annessi” aventi ad oggetto ambiti omogenei di politiche attualmente affidate a centri di responsabilità inseriti in diverse amministrazioni centrali (ad esempio: ambiente, aree depresse, protezione civile, ordine pubblico, assetto del territorio). Come appare ovvio questi speciali quadri riassuntivi hanno mero valore di informazione; ma possono svolgere un ruolo utile per la misurazione di programmi interdipartimentali sia nella fase delle valutazioni di compatibilità interne al processo di formazione del bilancio, sia in sede di misurazione, a consuntivo, dell’efficacia delle “politiche pubbliche”.

3. Il bilancio “amministrativo”

All’interno del bilancio approvato dal Parlamento (secondo la proposta del Governo delineata all’art. 10 per unità operative funzionali) l’ulteriore disaggregazione si misura con due ordini di esigenze: il mantenimento di una articolazione in capitoli ai fini della gestione contabile e del controllo di regolarità; la disaggregazione per centri di costo, in vista della costruzione di una contabilità analitica e nella prospettiva di un controllo, interno ed esterno, di gestione e sulla gestione.

Si deve tener conto che il disegno di legge n. 1124 pone fra i principi e criteri direttivi della riforma amministrativa quello di “riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche” (art. 8 comma 1, lettera c) e fra i principi e criteri direttivi specificamente posti in materia di organizzazione dei ministeri la “previsione di strumenti di verifica periodica dell’organizzazione e dei risultati”. La norma di delega in materia di bilancio (art. 10 comma 1, lettera g) prevede l’introduzione, ai fini della gestione, di una contabilità analitica per centri di costo.

Accanto alla disaggregazione per capitoli il bilancio amministrativo dovrebbe contenere una scomposizione dei centri di responsabilità che individui i centri di costo e i processi di servizio, come articolazioni operative della “struttura di bilancio” maggiore, definita dal Parlamento, per funzioni e per centri di responsabilità.

In questa direzione è rivolto, come è noto, il percorso delineato, per le autonomie locali, dal decreto legislativo n. 77 del 1995. Solo questo orientamento è compatibile con il disegno del decreto legislativo n. 29/93 e, in particolare, con l'obiettivo di dar vita alla rete dei controlli interni sulla gestione.

Il disegno di legge n. 967 Senato, di iniziativa parlamentare - con la definizione di "dotazione operative" (art. 4) costruite ai fini del controllo di gestione con riferimento alle competenze dei dirigenti ed ai budget ad essi assegnati - sembra orientato in modo coerente con questa indicazione della Corte.

4. Il bilancio e la contabilità degli enti nel settore pubblico

La necessità di migliorare il raccordo fra informazioni, previsioni e consuntivi aventi ad oggetto la gestione di bilancio, il settore statale e il settore pubblico ripropone l'obiettivo, già posto dalla legge n. 467, di introdurre criteri omogenei, rispetto al bilancio statale, nei conti degli enti pubblici.

Questa esigenza si pone anche in raccordo con la costruzione di un sistema di controllo dei risultati della gestione; ed è tanto più fortemente avvertita dinanzi ad un bilancio statale in larga parte caratterizzato da trasferimenti ad enti del settore pubblico.

La norma inclusa nel disegno di legge n. 967 Senato, recante una delega per integrare e modificare la disciplina della struttura, classificazione e gestione dei bilanci degli enti del settore pubblico (art. 5), completa utilmente la logica della riforma.

Appare opportuno prevedere, anche per gli enti del settore pubblico, così come dispone l'art. 10, comma 1, lettera g del disegno di legge n. 1217 per il bilancio dello Stato, la introduzione di una contabilità analitica per centri di costo.

5. Razionalizzazione del bilancio e riforma amministrativa

Il parallelo percorso della riforma del bilancio (disegno di legge n. 1217 Senato) e della riforma amministrativa (disegno di legge n. 1124 Senato) costituisce un punto fermo di grande importanza. Da tempo la Corte ha espresso la convinzione della necessità di una razionalizzazione della struttura del bilancio per funzioni e per centri di responsabilità che preceda e accompagni l'opera di ammodernamento dei modelli organizzativi, dei procedimenti, delle tecniche di amministrazione.

Il problema maggiore risiede nel coordinamento, che dovrà guidare la redazione dei decreti legislativi, fra costruzione delle unità previsionali di base oggetto della decisione parlamentare (sulla base delle funzioni e dei centri di responsabilità) e riordinamento della Presidenza del consiglio e dei Ministeri in base al raccordo espressamente previsto dall'art. 9, comma 1, lettera f, e dall'art. 10 del disegno di legge n. 1124. E' utile introdurre come già detto elementi di flessibilità che consentano di adeguare la struttura del bilancio ai mutamenti organizzativi introdotti all'interno dei Ministeri o, come previsto dall'art. 2 del disegno di legge n. 967, conseguenti a modifiche strutturali che incidano sulla struttura del Governo.

Si deve osservare che l'importanza strategica del disegno di nuova ripartizione delle funzioni fra amministrazioni statali e Regioni ed enti locali (delineato dagli articoli da 1 a 7 del disegno di legge n. 1124) esige che la struttura del bilancio identifichi, nell'ambito della partizione per funzioni, anche il ruolo assegnato ai centri di responsabilità identificabili nelle unità periferiche delle amministrazioni statali. Questa operazione è preliminare, logicamente, alla stessa operatività dei trasferimenti, deleghe, attribuzione di funzioni al sistema delle autonomie regionali e locali.

Si formulano, di seguito, alcune sintetiche notazioni volte a porre in risalto alcuni profili del raccordo fra bilancio e riforma amministrativa, sulla base delle Relazioni annuali della Corte:

- valutazione positiva della unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio, come premessa ad un più efficace "governo dell'economia";
- valutazione positiva dei criteri di delega per il riordinamento della Presidenza del consiglio da costruire ponendo al centro del nuovo modello le funzioni di impulso e coordinamento che derivano dall'art. 95 della Costituzione e trasferendo ai Ministeri, enti o organismi autonomi i compiti di amministrazione attiva, regolazione, intervento, non riconducibili al ruolo del Presidente del Consiglio;
- segnalazione, all'interno dei principi e criteri posti dall'art. 10 del disegno di legge n. 1124, della esigenza di un ripensamento critico di accorpamenti di Ministeri non seguiti da una organica revisione

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

dell'organizzazione e dei procedimenti (come è accaduto per il Ministero dei trasporti e della marina mercantile);

- valutazione positiva, quindi, del criterio che lega la ricomposizione e l'ammodernamento delle attribuzioni delle amministrazioni centrali (all'interno dei Ministeri o ponendo in discussione la struttura del Governo) ad un'opera ricostruttiva che muove dalle funzioni, dai programmi, dalle politiche, per investire i modelli organizzativi, le procedure, gli strumenti di controllo dei risultati;
- esigenza di riallocare con criteri di razionalità ed efficienza il personale delle pubbliche amministrazioni, attraverso una sua diversa distribuzione sia fra amministrazioni sia a livello territoriale;
- segnalazione della particolare priorità di un riordinamento delle attribuzioni dei Ministeri aventi competenze in tema di "assetto del territorio" muovendo dall'esigenza di una visione unitaria dell'uso del territorio, delle compatibilità ambientali, della tutela del patrimonio artistico e paesistico, dell'impatto sul territorio delle grandi realizzazioni infrastrutturali;
- semplificazione e unificazione delle attribuzioni in materia di politiche per le attività produttive muovendo dal pieno trasferimento delle competenze in materia di agricoltura alle Regioni e dal ripensamento delle funzioni di politica industriale, energetica e dei servizi produttivi coerente con i principi del mercato e della concorrenza posti dal Trattato per l'Unione europea.

6. Bilancio di cassa e tesoreria

Fra i temi di rilievo ai fini della significatività del bilancio, in termini di politica economica generale, il disegno di legge del governo (atto Senato n. 1217) prende solo in modo marginale in considerazione il tema del rapporto fra bilancio e tesoreria, limitandosi ad includere, all'interno dei principi di delega posti dall'art. 10, la determinazione, per ciascuna unità previsionale delle autorizzazioni ai pagamenti sulla base dell'integrazione fra i flussi informativi concernenti la gestione di bilancio e quella di tesoreria.

Questa innovazione, di indubbia utilità, appare insufficiente dinanzi alla gravità dei problemi posti dall'attuale situazione dei conti della finanza pubblica.

Si segnalano, di seguito, i problemi concernenti:

a) i limiti attuali di significatività del bilancio di cassa, la carenza di adeguate previsioni di cassa tempestivamente formulate, la stessa trasparenza dei raccordi fra gli aggregati fondamentali che esprimono i conti della finanza pubblica (gestione di bilancio in termini di cassa; gestione di tesoreria; conto delle pubbliche amministrazioni);

b) i problemi concernenti il raccordo fra gestione di cassa del bilancio dello Stato e tesoreria unica.

a) Con la legge 468/78 al bilancio di competenza è stato affiancato il bilancio di cassa, con una funzione eminentemente regolatoria dei flussi di spesa; con le "autorizzazioni per cassa" si definisce un limite alla facoltà delle amministrazioni di eseguire pagamenti sia in conto competenza che in conto residui.

In tal modo è stato introdotto un doppio vincolo nel nostro bilancio (competenza e cassa): anche le autorizzazioni di cassa, infatti, così come le dotazioni di competenza, hanno una funzione giuridico-amministrativa di controllo della spesa.

Non sembra che, alla prova dei fatti, nella concreta esperienza della gestione, tale doppio vincolo abbia favorito il governo della finanza pubblica.

La tecnica di costruzione del bilancio di cassa ha condotto, sin qui, ad una sistematica sovrastima delle autorizzazioni di cassa rispetto ai pagamenti: il rapporto dei secondi sulle prime è compreso tra l'85 e l'89% tra il 1992 e il 1995, ma con valori assai più bassi per i trasferimenti, in particolare in conto capitale (circa il 70%).

Si è tentato di porre rimedio all'insufficienza del bilancio di cassa come strumento di controllo e come documento di informazione sull'andamento effettivo della finanza pubblica con la elaborazione delle stime di cassa del bilancio dello Stato e con la presentazione, nei documenti programmatici, dei conti previsionali relativi agli aggregati più ampi (Settore Statale e conti della P.A.).

In proposito, si rilevano ancora gravi lacune:

- le stime di cassa del bilancio sono rese pubbliche solo 9 mesi dopo la presentazione del BLV (in occasione della prima Relazione trimestrale di cassa, cioè a fine marzo dell'anno di riferimento);
- con analogo ritardo e in forma non trasparente sono presentati i quadri di costruzione del conto del settore statale;

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

- manca, in particolare, un raccordo tra i dati della gestione di Tesoreria (registrati nel conto riassuntivo del Tesoro) e il conto del Settore Statale, che richiede una riclassificazione di tali dati per categorie economiche, così da consentire il necessario consolidamento con il bilancio statale;

- resta, infine, assai oscuro il raccordo tra bilancio dello Stato, Tesoreria e conti della P.A. a causa sia delle discrepanze nei criteri di classificazione tra bilancio e conti nazionali sia delle difficoltà, anche in questo caso, di utilizzazione dei dati della Tesoreria.

b) Con l'istituzione della Tesoreria unica (1984), la gestione della Tesoreria ha assunto dimensioni sempre maggiori e si è sviluppata in direzioni anomale, sostituendosi, in parte, al bilancio nella funzione allocativa delle risorse pubbliche, al di fuori del controllo parlamentare.

E' da condividere l'intento di riportare la gestione della Tesoreria ai suoi compiti istituzionali di pura gestione dei flussi di cassa, riconducendo in bilancio tutte le attività e le obbligazioni oggi gestite "fuori bilancio" (come il finanziamento di tesoreria all'INPS secondo la norma recata dall'art. 2 del disegno di legge n. 375 Senato) e procedendo ad un progressivo svuotamento delle giacenze di tesoreria (a fine 1995, pari a circa 300 mila miliardi).

Le uscite per trasferimenti di bilancio, poi, si sono rivelate - con riguardo alle risorse trasferite a soggetti esterni - generalmente superiori alle capacità di spesa e, quindi, ai fabbisogni di pagamento dei destinatari.

Da un lato ne è derivata una scarsa efficacia del bilancio di cassa come indicatore della dinamica effettiva dei flussi di spesa pubblica; dall'altro, lo squilibrio dotazioni/pagamenti è all'origine della formazione di un patologico accumulo di residui di bilancio e/o di disponibilità finanziarie sui conti di tesoreria, che, a loro volta, costituiscono un potenziale ad alto rischio per il controllo dei flussi di cassa.

Per la quota trasferita dal bilancio dello Stato, residui propri sul bilancio e giacenze di Tesoreria sono fenomeni speculari: la scelta, di accreditare in Tesoreria disponibilità ben superiori alla capacità di spesa dei soggetti destinatari dei trasferimenti ha ridotto, in senso relativo, i residui di bilancio, ma accumulato risorse inutilizzate sui conti di tesoreria.

Il minor controllo sull'impiego di tali giacenze (utilizzabili dai titolari in modo analogo ai conti correnti bancari), rispetto al dominio parlamentare sul bilancio, attribuisce all'evoluzione dei conti pubblici in Italia un grado di aleatorietà, che non si riscontra negli altri maggiori paesi industriali e innesca un meccanismo in grado di "far saltare" gli equilibri perseguiti con le manovre di bilancio (come sembra essere accaduto nel corso del 1996).

Con riguardo al problema dell'eccesso di giacenze, deve essere valutata l'iniziativa del governo in carica, diretta a produrre una riduzione delle disponibilità di tesoreria attraverso una compressione delle autorizzazioni di cassa per quei comparti che presentino un accumulo di risorse ritenuto sovrabbondante. Con la I^a nota di variazioni si è proceduto, per molti capitoli, a correggere (talora azzerandole) le dotazioni di cassa previste nel BLV, mantenendo invariati i corrispondenti stanziamenti di competenza.

Con ciò si vorrebbero forzare i soggetti titolari dei conti di tesoreria ad attingere ad essi per le esigenze di cassa del 1997, avviando lo smaltimento delle giacenze accumulate.

A fronte di non previste esigenze di liquidità è stata proposta l'istituzione di un Fondo di riserva di 25 mila miliardi (art. 44 del "collegato", atto Camera n. 2372).

La procedura proposta dal governo - che affronta un problema reale - suggerisce alcune osservazioni.

Appare, in particolare, difficile comprendere gli effetti di una politica di contenimento dei flussi di spesa che sembra operare, in modo indifferenziato, verso diversi soggetti titolari di conti di tesoreria (Regioni, Comuni, Province, ANAS, FS etc.).

Senza una valutazione analitica (che richiede una complessa istruttoria tecnica) che distingua, per ciascun ente, il deposito in tesoreria come attività finanziaria obbligata dal deposito come scorta di moneta, le scorte volontarie da quelle involontarie (assimilabili pertanto a residui passivi), le risorse trasferite con vincolo di utilizzo da quelle meno vincolate (capitoli fondo), non possono essere formulate le necessarie conclusioni sulle implicazioni della manovra proposta.

E' essenziale, soprattutto, conoscere se e quanta parte delle giacenze di tesoreria di ciascun ente corrisponda ad obbligazioni già assunte verso terzi (in analogia ai residui propri del bilancio) e, pertanto, non sia utilizzabile per altri fini.

E', infatti, evidente che solo se sussistono disponibilità non ancora impegnate (come i residui di stanziamento del bilancio) e/o si mantenga una nuova dotazione di competenza proveniente dal bilancio dello Stato (impegnata ma non erogata), l'ente in questione potrà procedere nei propri programmi di attività, non limitandosi ad effettuare pagamenti a fronte di iniziative pregresse.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Una drastica riduzione delle dotazioni di cassa (e dei conseguenti accrediti in tesoreria), sarebbe più efficace se accompagnata da una revisione degli stanziamenti di competenza e, ove necessario, dalle leggi sostanziali in modo da incidere sugli andamenti strutturali della spesa.

Nell'ipotesi di una prosecuzione nel tempo di una tecnica di riduzione delle sole dotazioni di cassa, lo sgonfiamento delle giacenze di tesoreria non corrisponderebbe ad un'effettiva riduzione del "debito" nei confronti di soggetti terzi; al limite, dopo la perenzione dei residui nei termini di legge, sarebbe necessario operare attraverso la riassegnazione in bilancio delle somme necessarie a fronteggiare le nuove obbligazioni assunte nel periodo dagli enti decentrati.

Non sarebbe, pertanto, ancora riportata sotto controllo, se non nel brevissimo periodo, la dinamica della spesa.

Per conseguire tale risultato, appare indispensabile procedere lungo queste direzioni:

- acquisire una informazione analitica delle diverse situazioni di tesoreria (attraverso strumenti informativi e opportuni codici di classificazione);
- in relazione agli specifici riscontri di cui sopra costruire un "modello comportamentale" dei diversi soggetti che giovinno a meglio definire i rapporti tra bilancio dello Stato e conti correnti di tesoreria;
- ricalibrare stanziamenti e impegni di competenza del bilancio dello Stato in modo da contenere all'origine il trasferimento di risorse, adeguandone la dimensione alle reali capacità di spesa degli enti destinatari;
- provvedere - nella fase del bilancio di previsione - a una più accurata elaborazione delle stime di cassa (prive di contenuto autorizzatorio), da raccordare acquisendo una ben maggiore valenza, alla parallela previsione delle operazioni di tesoreria, ai fini della costruzione del conto del Settore Statale.

7. Copertura delle leggi di spesa.

Norme relative alla copertura finanziaria delle leggi sono contenute:

- a) nel d.d.l. n. 643, che riproduce il testo del d.d.l. n. 1593, già approvato nella scorsa legislatura dal Senato;
- b) nel d.d.l. n. 375, che prevede - oltre a modifiche analoghe a quelle del d.d.l. precedente - anche ulteriori disposizioni relative sia alla copertura sia ad altre norme di contabilità di Stato in materia di bilancio;
- c) nel capo II (art. 5) del d.d.l. n. 1217.

Alcune norme sono comuni ai tre testi, con formulazioni per lo più identiche e comunque sostanzialmente analoghe. Le principali sono le seguenti.

1) Divieto di utilizzo per rate di ammortamento mutui ovvero per limiti di impegno di accantonamenti non iscritti per tali finalità nei fondi speciali.

Riguardo a tale utilizzo la Corte è sempre stata particolarmente critica per gli effetti di ulteriore irrigidimento del bilancio connessi alla istituzione di oneri non modulabili, al di fuori per di più della valutazione degli equilibri finanziari pluriennali condotta nella naturale sede della sessione di bilancio.

2) Obbligo della predisposizione della relazione tecnica per i disegni di legge, gli schemi di decreti legislativi e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie.

La modifica in argomento da un lato estende agli schemi di decreti legislativi, finora non contemplati, l'obbligo in parola, e dall'altro sancisce formalmente l'obbligo stesso, in conformità peraltro alla prassi già adottata negli ultimi anni, per tutti gli atti che comportano conseguenze finanziarie e non soltanto per quelli che comportano nuovi oneri, come nell'attuale formulazione normativa.

Anche su questo punto la Corte, come del resto anticipato sia in sede di relazioni quadrimestrali sia nel capitolo delle relazioni annuali dedicato alla legislazione di spesa, ritiene che si tratti di un deciso miglioramento rispetto alla situazione attuale.

3) Previsione - per le spese obbligatorie di carattere permanente il cui onere a regime ecceda di oltre il 10% quello dell'ultimo esercizio del bilancio triennale - della necessità di meccanismi integrativi idonei a garantire la copertura della differenza.

Premesso che tale disposizione rappresenta comunque un miglioramento rispetto alla situazione attuale, si ritiene che, per meglio rispondere all'esigenza di certezza del rispetto sostanziale dell'obbligo di copertura,

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

sia opportuno il mantenimento nel testo definitivo - per tutte le altre spese correnti di carattere permanente - del rinvio della quantificazione dell'onere annuo alla legge finanziaria ai sensi dell'art. 11 comma 3 lett. d) della legge 468. Tale disposizione, già contenuta nel disegno di legge a suo tempo approvato dal Senato, è recata anche dai d.d.l. 375 e 643, ma non è presente nel d.d.l. 1217.

Non sembra che tale rinvio risulti pleonastico alla luce del nuovo comma 3 bis dell'art. 11-quater - proposto in tutti i testi all'esame - che vincola il Governo a proporre misure di correzione ove nel corso dell'esecuzione delle leggi di spesa emergano scostamenti rispetto alle previsioni assunte ai fini della definizione della copertura finanziaria; da un lato infatti la specifica quantificazione dell'onere anno per anno consente una più attenta valutazione delle compatibilità finanziarie e dall'altro l'emersione di eventuali scostamenti relativi a singole leggi può risultare non agevole per la nota concentrazione in molti casi di una pluralità di leggi di spesa su un unico capitolo di bilancio.

Da ultimo, anche alla luce delle frequenti osservazioni contenute nelle relazioni quadrimestrali sulle relative modalità applicative, si esprime un avviso estremamente favorevole all'avvenuta abrogazione della norma (art. 11 ter, comma 1, lett. c) che consentiva la copertura di nuove o maggiori spese mediante l'utilizzazione di disponibilità di bilancio formatesi nel corso dell'esercizio: tale abrogazione, già contenuta nel testo approvato dal Senato nella precedente legislatura, e prevista dai d.d.l. 375 e 643, è stata poi inserita (art. 1 bis) nella legge 8.8.96, n. 425, in sede di conversione del D.L. 20.6.96, n. 323.

Si è così arrivati alla serie di problemi connessi all'applicazione di tale norma, più volte segnalati dalla Corte, quali la copertura di spese permanenti, il rischio di una sopravvalutazione delle esigenze in sede di previsione con conseguente creazione artificiosa di disponibilità, nonché infine la macchinosità del sistema di incremento dei capitoli interessati nel biennio successivo a quello della loro utilizzazione e la connessa difficoltà di una sua corretta osservanza.

L'ESTENSORE

F.to Manin CARABBA

IL PRESIDENTE

F.to Giuseppe CARBONE

Depositato in Segreteria il 7 novembre 1996.

IL SEGRETARIO

F.to Eleonora ADORNATO