

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XI LEGISLATURA —————

Doc. XIV
N. 1

DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1991

*Comunicata alla Presidenza
il 27 giugno 1992*

VOLUME V

11-CDC-RGS-0001-0

ROMA - ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - 1992



CORTE DEI CONTI
— SEZIONI RIUNITE —

Doc. XIV
N. 1

DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1991

*Comunicata alla Presidenza
il 27 giugno 1992*

VOLUME V

La presente relazione deliberata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934 n. 1214, è stata elaborata dal Servizio relazioni al Parlamento a cura dei magistrati: Manin Carabba (relatore), Francesco De Filippis, Carmelo Geraci, Felice Serino, Maurizio Meloni, Franco Turina, Pietro De Franciscis; Rita Arrigoni Pallotta, Giuseppe Bellisario, Paolo Neri, Mario Falcucci, Angelo Buscema, Maria Santoro d'Ambrosio, Anna Maria Carbone Prosperetti, Eugenio Francesco Schlitzer, Gaetano D'Auria, Carlo Chiappinelli, Cristina Astraldi De Zorzi, Giuseppe Guarino, Gabriele Aurisicchio.

La pubblicazione si articola come segue:

Volume I: – Decisione

- Premessa alla relazione
- Parte prima: *Disciplina e profili generali della gestione dello Stato*
- Parte seconda: *L'amministrazione statale: profili generali e linee evolutive*
- Parte terza: *Finanza pubblica non statale*
- Parte quarta: *Tavole illustrative*

Volume II - Tomo I: *L'attività delle singole amministrazioni dello Stato*

Volume II - Tomo II e III: *Tavole illustrative*

Volume III: – *Decisioni e relazioni sul conto del Patrimonio e sui rendiconti degli Istituti di previdenza*

Volume IV: – *Decisioni e relazioni sui rendiconti generali delle Regioni ad autonomia speciali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*

Volume V (ANNESSE): – *Referti specifici presentati al Parlamento dal giugno 1991 al maggio 1992 – documentazione di rilievo*

* L'analisi gestoria è accompagnata da prospetti e tabelle elaborati dal sistema informativo integrato Corte dei conti - R.G.S., nonché dal C.E.D. del Servizio relazione al Parlamento della Corte.

L'attività di documentazione e di «editing» è stata coordinata dalla dott.ssa Luigia Privitera Recanatesi.

INDICE

INDICE DEL VOLUME QUINTO

PARTE PRIMA

Elenco audizioni giugno '91 - maggio '92.....	<i>Pag.</i>	9
Elementi audizione bilancio a legislazione vigente 1992.....	»	13
Referto spese pubbliche.....	»	49

PARTE SECONDA

Elenco audizioni giugno '92 - ottobre '92.....	<i>Pag.</i>	55
Documento di programmazione economica finanziaria 93/95.....	»	59
Referto sul bilancio a legislazione vigente 1993.....	»	67
Elementi audizione opere pubbliche.....	»	163

PARTE PRIMA

**ELENCO AUDIZIONI
DEI MAGISTRATI RELATORI DELLA CORTE DEI CONTI PRESSO IL PARLAMENTO
GIUGNO 1991 - MAGGIO 1992**

Audizione presso le Commissioni riunite Programmazione e Bilancio dell'*11 giugno 1991* in ordine al Documento di programmazione economica-finanziaria 1992-1994. (Pubblicata nel vol. V/1990).

Audizione presso le Commissioni riunite Programmazione e Bilancio del *10 ottobre 1991* in ordine al Bilancio a legislazione vigente per il 1992. *

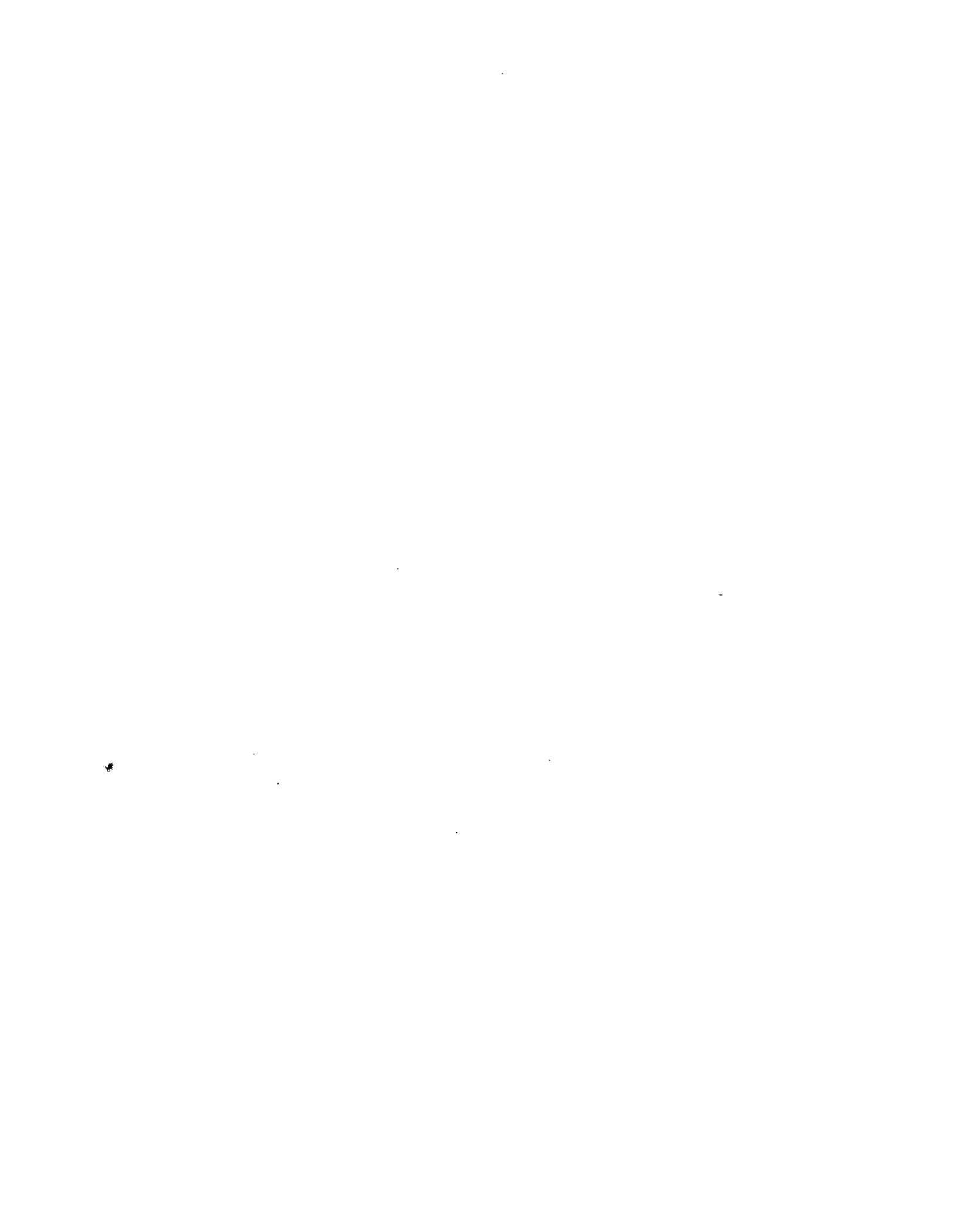
Audizione presso la Commissione XIII Agricoltura della Camera dei Deputati del *12 novembre 1991* ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente: tabella 13 - Stato di previsione del Ministero dell'agricoltura e foreste per l'anno finanziario 1991.

Audizione presso la Commissione IV Difesa della Camera dei Deputati del *19 novembre 1991* ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente: tabella 12 - Stato di previsione del Ministero della difesa per l'anno finanziario 1991.

Audizione presso la Commissione Bilancio del Senato del *4 dicembre 1991* in ordine alle Gestioni fuori bilancio.



AUDIZIONI



Elementi per l'audizione tenutasi il 10.10.1991 dai rappresentanti della Corte dei conti presso le commissioni bilancio riunite dei due rami del parlamento in ordine al bilancio a legislazione vigente 1992.

1. Sommario e conclusioni

1.1 La base assunta dalla Corte per le proprie valutazioni sul bilancio a legislazione vigente 1992 è offerta, come appare ovvio, dalle considerazioni e dai giudizi già espressi sui consuntivi passati e, da ultimo, sul rendiconto 1990 nella relazione del giugno di quest'anno. In sede di relazione annuale al Parlamento, del resto, la Corte non si limita a offrire una illustrazione «contabile» dei dati del consuntivo ma cerca di ricostruire, nella propria ottica di organo ausiliario del Governo e del Parlamento, le tendenze di fondo che caratterizzano l'andamento della gestione di bilancio, all'interno degli andamenti del settore statale e del settore pubblico (grandezze, queste, rilevanti nel sistema giuscontabilistico a partire dalla legge n. 468 del 1978).

Già nel referto sul bilancio a legislazione vigente 1991, reso nell'ottobre dell'anno passato, la Corte ha espresso proprie valutazioni sugli andamenti tendenziali dell'esercizio in corso e del successivo, offrendo, così un proprio contributo «neutrale» sui temi con i quali il Governo e il Parlamento si misurano in vari momenti: con le proiezioni tendenziali incluse nel documento di programmazione economico finanziaria (DPEF) del maggio; con il bilancio a legislazione vigente, con l'intreccio fra stime implicite interne al bilancio a legislazione vigente e quelle delle componenti necessarie del disegno di legge finanziaria che quantificano talune voci essenziali (impiego pubblico, sanità, finanza previdenziale, finanza sanitaria) pervenendo, in sostanza, a costruire, per questa via, una aggiornata proiezione a politiche invariate.

Ripetendo un lavoro che segue l'impostazione del referto dello scorso anno si cercherà di offrire, in occasione della presente audizione, il contributo delle valutazioni della Corte a partire dagli andamenti tendenziali della gestione di bilancio '91 per passare, poi, alle previsioni '92 sempre in un'ottica di «politiche invariate», tenendo presente, come appare necessario, l'aggregato del «settore statale» al cui interno acquistano maggiore significatività i dati e le proiezioni concernenti la gestione di bilancio in senso stretto.

Resta fuori da questo quadro, ovviamente, ogni giudizio sulla manovra affidata al disegno di legge finanziaria ed ai «provvedimenti collegati; le considerazioni della Corte sulla copertura» della legge finanziaria saranno svolte, come è doveroso, nella relazione quadrimestrale concernente l'ultimo quadrimestre 1991.

1.2 Qualche breve considerazione preliminare è dedicata al tema delle caratteristiche del bilancio a legislazione vigente, che costituisce, nel sistema delineato dalla legge 468/362, il parametro su cui misurare l'entità della manovra correttiva affidata alla legge finanziaria ed ai provvedimenti collegati.

Una prima, seria difficoltà deriva dalla struttura stessa del bilancio, articolato in circa 5000 capitoli di spesa e in circa 1000 capitoli di entrata; struttura che rende, evidentemente, arduo un riscontro condotto, come pur sarebbe desiderabile, capitolo per capitolo, sulla congruità delle singole quantificazioni. Indubbiamente questo riscontro sarebbe reso più fattibile e più significativo sulla base del nuovo schema del bilancio (e del rendiconto) previsto dal disegno di legge n. 1203 bis Senato, sul quale la Corte si è espressa, positivamente, con apposito referto specifico; le nuove «unità operative» offrirebbero una base migliore alle valutazioni e stime della Corte. Tali più ampie aggregazioni faciliterebbero la costruzione, sulla base delle quantificazioni «necessarie» incluse nella «finanziaria», per il passaggio ad una proiezione «a politiche invariate», nel quadro del «settore statale».

Dinanzi alla pratica impossibilità (ed alla ridotta significatività) di un riscontro effettuato a tappeto per tutti i capitoli si offriranno, nel corso della presente esposizione, le considerazioni della Corte su talune maggiori aggregazioni della entrata e della spesa. La identificazione delle voci ritenute significative è stata operata sulla base degli andamenti desunti dall'esame dei rendiconti passati e delle valutazioni espresse dal Governo con il DPEF e dal Parlamento con le risoluzioni in materia del luglio scorso.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si tratta di un lavoro, ovviamente, perfezionabile. In questa direzione la Corte ha attivato una riflessione che si giova anche del dialogo con le amministrazioni finanziarie, con gli uffici bilancio delle due Camere, con la Commissione tecnica della spesa pubblica, con il Servizio studi della Banca d'Italia.

1.3 Nei documenti elaborati per questa audizione è contenuta, in primo luogo, una stima sulla gestione di competenza nell'esercizio in corso (1991) costruita sulla base degli andamenti del passato, e, in particolare, prendendo in considerazione il rapporto tra impegni e stanziamenti di bilancio negli anni precedenti, o meglio, il valore delle economie realizzate. Si è stati indotti a redigere questa stima di preconsuntivo sulla base dei risultati conseguiti dall'analoga stima compiuta, in questa stessa occasione parlamentare, lo scorso anno. Le risultanze del 1990 indicano, infatti, che le proiezioni della Corte hanno registrato (rispetto ai dati definitivi del consuntivo) margini di approssimazione per difetto dell'ordine dello 0,5-0,6 per cento. La stima formulata quest'anno include, come emerge nel paragrafo 3, alcuni ulteriori affinamenti metodologici.

La costruzione di stime di preconsuntivo utili per la valutazione della futura evoluzione della gestione di bilancio andrà comunque, ulteriormente affinata, includendovi, ad esempio, stime sulla attivazione dei residui di stanziamento per offrire un dato di partenza previsionale della «massa impegnabile», che costituisce una base importante per misurare il possibile impatto della gestione del bilancio di competenza sui flussi del settore statale. Sull'evoluzione di quest'ultimo grande rilievo assume, d'altra parte, la spinta esercitata dalla massa spendibile del bilancio (stanziamenti di competenza più residui complessivi), nonché dalla gestione della tesoreria.

1.4 L'aggregato di maggior significatività per un esame degli andamenti passati e delle tendenze strutturali della finanza pubblica è offerto, come è noto, dal «settore statale», il cui rilievo per il sistema giuridico dei conti pubblici è sancito dalle leggi n. 468 e 362. A tale parametro, pur muovendo dalla gestione del bilancio statale in senso stretto, è opportuno riferire alcune considerazioni d'insieme.

I risultati positivi di maggior rilievo conseguiti dalle politiche di bilancio poste in essere negli ultimi anni sono segnati dagli andamenti del fabbisogno al netto degli interessi che è sceso, in percentuale sul PIL dal 3,4 del 1988 al 2,2 del 1989, all'1,2 del 1990. La stima di preconsuntivo formulata come «programmatica» nei DPEF del maggio 1991 prevedeva, per l'esercizio in corso, il conseguimento, per tale aggregato, di un attivo pari all'0,84% del PIL; la stima è aggiornata dalla relazione previsionale e programmatica per il '92 che prevede, sempre in sede di preconsuntivo il conseguimento di un avanzo più ridotto, pari alla quota sul PIL dello 0,2%.

Come la Corte ha già osservato in sede di relazione sul rendiconto 1990, i progressi compiuti avendo riguardo al fabbisogno primario appaiono deboli se raffrontati all'evoluzione complessiva del fabbisogno, condizionata dalla crescita della spesa per interessi che finisce per assorbire tutti gli spazi finanziari faticosamente recuperati sul fronte del fabbisogno primario.

Appare opportuno considerare come grandezza maggiormente significativa, per valutare le tendenze e per misurare il cammino del «rientro», quella, del resto centrale nel disegno della legge n. 468, del «disavanzo corrente» o «risparmio pubblico»; alla quale, come è noto, si legano i più rigorosi e impegnativi vincoli posti dalla CEE in vista della «convergenza» fra Stati membri e alla quale fa positivo riferimento il disegno di legge costituzionale presentato alle Camere dal Governo per una nuova formulazione dell'art. 81 della Costituzione.

Il disavanzo corrente si è ridotto, sempre in quota del PIL, dall'8,7 del 1985 al 6,6 del 1989; ma è tornato a crescere nel 1990, toccando il 7% del PIL. Il DPEF del maggio 1991 prevedeva, per quest'anno, il conseguimento, in sede programmatica, di un disavanzo corrente pari al 5,94%. La Relazione previsionale per il 1992, non reca una esplicita previsione aggiornata del saldo del disavanzo corrente. Tale documento fornisce una nuova stima del fabbisogno complessivo che passa dalla quota sul PIL del 9,27% prevista dal DPEF a quella, ora aggiornata, pari al 10%. Attribuendo, come appare ragionevole, l'intero aumento della previsione in termini di cifre assolute, alla spesa corrente si desume che il disavanzo corrente per il 1991, previsto dalla proiezione programmatica del DPEF nella misura del 5,94 sul PIL passa alla quota del 6,6%.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si può osservare, sotto il profilo del metodo, che sarebbe utile che la Relazione previsionale (o la relazione premessa al disegno di legge finanziaria) recasse un aggiornamento della proiezione tendenziale e programmatica contenute nel DPEF da costruire con identico schema espositivo.

Una apposita tabella, allegata al presente documento, espone l'evoluzione dei principali saldi del settore statale dal 1985 al 1990 recando per il 1991 le previsioni contenute nei documenti programmatici.

1.5 Quanto all'andamento delle entrate i timori, espressi nella relazione sul rendiconto 1990, sulla presenza di elementi di sovrastima nelle previsioni 1991 si sono rivelati fondati.

Già infatti in sede di disegno di legge di assestamento la previsione contenuta nella legge di bilancio (388.111 miliardi) è stata ridotta di 3.837 miliardi per effetto soprattutto del cattivo andamento del gettito dell'IRPEG e dell'ILOR.

Peraltro, assai più allarmanti delle modifiche operate in sede previsionale appaiono i dati del gettito di competenza dei primi sette mesi del 1991, da cui risulta un incremento rispetto al corrispondente periodo del 1990 del 9,1%, rispetto ad una previsione del bilancio assestato di un incremento su base annua pari al 16,4%.

Anche se, come appare evidente, un miglioramento dei risultati a consuntivo, rispetto a tali negativi andamenti dei primi sette mesi, potrà derivare, in particolare, dalla manovra in corso d'esercizio (decreti legge del maggio, del settembre e, per la parte che incide sul 1991, dell'ottobre).

Per quanto attiene alle previsioni incluse nel progetto di bilancio di assestamento può osservarsi che esse non tengono conto dell'insuccesso delle misure adottate in materia di rivalutazione dei beni d'impresa e di smobilizzo dei fondi in sospensione d'imposta, per le quali è stata mantenuta la previsione di gettito in ragione di 8.400 miliardi, a fronte di accertamenti di 1.063 miliardi nel periodo gennaio-luglio.

Pur dinanzi alle incertezze sul 1991 (che si ripercuotono evidentemente sul '92) si deve prendere atto di una previsione più cauta formulata per il '92. Le previsioni del blv. rispetto a quelle dell'assestamento, fanno registrare un incremento pari solo al 4,2%, mentre tale incremento era pari (avendo riguardo allo stesso confronto) al 6,9% nel blv per il 1991, rispetto all'assestamento '90.

Si deve tener conto, peraltro, che le previsioni assestate '91 includono componenti di gettito concernenti maggiori introiti non ripetibili negli anni successivi (in particolare l'istituzione dell'anticipo IVA) con conseguente aumento al 6% circa del tasso di crescita tendenziale inerente le entrate del 1992.

1.6 La quota di entrata da ricollegare alla vendita dei beni disponibili del patrimonio dello Stato (cap. 4010) — che risulta nel bilancio di assestamento '91 pari a 5.600 miliardi — è di 6.000 miliardi nel bilancio a legislazione vigente '92 (laddove la previsione programmatica inclusa nel DPEF include una entrata di 10.000 miliardi).

Per quanto attiene al 1991 appare prossimo a concludersi — con un introito per l'erario stimato in 2.100 miliardi — l'iter attuativo del D.L. n. 151 convertito nella legge n. 202 del '91, limitatamente all'operazione Cassa Depositi e Prestiti-CREDIOP; e in corso d'istruttoria la valutazione concernente l'IMI. Per il 1992 la previsione a legislazione vigente (6.000 miliardi), appare, di per sé, allo stato delle cose, non sorretta da adeguate valutazioni tecniche. Il disegno di legge finanziaria per il 1992, come si evince dall'allegato 10 annesso alla relazione governativa premessa al d.d.l. n. 3003, reca una previsione programmatica, legata al provvedimento collegato (D.L. n. 309/91) di un'entrata per alienazioni patrimoniali pari a 9.000 miliardi, che si aggiungono all'entrata prevista nel bilancio a legislazione vigente, portando ad una previsione di bilancio (dopo la approvazione del «collegato» e della finanziaria) di oltre 15.000 miliardi. La previsione programmatica, pur poggiando sul D.L. n. 309, appare, tuttavia, non sufficientemente motivata in carenza di una rigorosa individuazione delle operazioni da compiere, delle procedure, dei tempi e, quindi, delle conclusive conseguenze da trarre per il gettito 1992.

1.7. Come si è rilevato nell'ultima relazione annuale, gli oneri per interessi, sospinti dalla crescita del debito e dall'andamento dei tassi sui mercati internazionali, hanno fortemente contribuito allo sfondamento del fabbisogno complessivo programmato per il 1990.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La relazione di cassa del marzo scorso ha inoltre previsto nel corrente anno per il settore statale una espansione della spesa per interessi, rispetto agli obiettivi originariamente fissati, dell'ordine di 5.000 miliardi, e cioè oltre il 40% del maggior fabbisogno a quella data stimato per il 1991.

A livello di bilancio statale la dotazione di competenza della categoria VI è stata, invece, ridimensionata, in sede di assestamento per il 1991, da 137.450 a 136.297 miliardi.

Nel bilancio di previsione a legislazione vigente per il 1992, sempre in termini di competenza, la spesa per interessi presenta una evoluzione accrescitiva di 16.484 miliardi e si attesta sulla quota di 152.781 miliardi (+12,1% rispetto alle previsioni assestate).

La nota preliminare al progetto di bilancio da genericamente conto degli elementi su cui si basa la quantificazione della relativa spesa (struttura del debito, evoluzione dei tassi di interesse e fabbisogno). Rispetto al totale delle spese correnti l'incidenza degli interessi si porta al 28,2% (26,6% nel bilancio assestato del 1991). È da notare quindi che gli oneri per interessi generati dalle dimensioni del debito pubblico assorbono una quota crescente del bilancio a legislazione vigente, deteriorandone gli equilibri.

La spesa per interessi, soprattutto nel più allargato ambito del settore statale, continua in prospettiva a costituire, per quanto riguarda il versante passivo, il fattore di rischio più rilevante, caratterizzato ormai da un permanente scostamento tra previsioni e risultati. Si tratta infatti di una grandezza più di altre esposta all'azione di fattori economici internazionali, per la quale, anche allo scopo di evitare pericolosi effetti di annuncio, l'esercizio previsionale sconta difficoltà del tutto particolari, legate oltretutto alla concreta evoluzione del tasso di inflazione e all'efficacia stessa delle manovre correttive del fabbisogno.

Nel periodo 1980-1990 la spesa per interessi ha mostrato una dinamica di gran lunga superiore a quella di ogni altra categoria di bilancio.

Sul lato della competenza, rispetto ad un indice medio di 388 per la spesa corrente e di 328 per gli oneri di investimento, il rapporto sull'anno base (1980) è stato per gli interessi pari a 722.

Il ritmo accrescitivo è stato particolarmente elevato nel biennio 1989-90 in cui si sono verificati coefficienti del +21,8 e del +23%. In soli due anni gli oneri stessi si sono incrementati quasi del 50% (49,8%), e di circa due punti in termini reali, assorbendo il 9% delle risorse del Paese (9,6% nel più ampio aggregato del settore statale). Tale fenomeno viene specificamente evidenziato nelle risoluzioni parlamentari del 17 luglio u.s. sul D.P.E.F. 1992-94.

Il cospicuo incremento del 1990 ha fatto sì che gli oneri per interessi abbiano sorpassato l'ammontare dell'IRPEF e abbiano ulteriormente distanziato la spesa di investimento.

Dal 1986 — e per importi crescenti — gli interessi corrisposti sono peraltro gravati da una ritenuta fiscale, che ha comportato nel 1990 una entrata superiore a 9.000 miliardi, cui va aggiunta anche la quota per retrocessione di interessi da parte della Banca d'Italia.

1.8 Le previsioni recate dal bilancio a legislazione vigente, integrate dalla previsione di spesa recata per i nuovi contratti dalla finanziaria '92 (pervenendo, così ad una proiezione tendenziale) sono da esaminare alla luce della esperienza degli anni recenti quale emerge dai consuntivi e dall'attività di controllo della Corte.

Gli incrementi retributivi conseguiti nel pubblico impiego a seguito della tornata contrattuale 1988-90 hanno superato sensibilmente il limite fissato dal Governo che (con esclusione della scuola) avrebbe dovuto essere pari, nel triennio, al 21,4%.

Le risultanze del consuntivo registrano un aumento delle retribuzioni, per lo stesso triennio pari al 31,3%, se si include anche il comparto scuola, e compreso fra il 26 e il 29% per gli altri comparti. Secondo le elaborazioni del Dipartimento per la funzione pubblica l'incremento delle retribuzioni del '91 rispetto al '90 sarà del 7,87% superando, così il tasso programmato d'inflazione, per lo stesso 1991.

Le previsioni recate dal bilancio a legislazione vigente per il 1992 implicano un incremento sulle previsioni assestate '91 pari al 3,7%, legato agli effetti neutrali del «trascinamento» (scala mobile, aumento numerico del personale, evoluzione naturale degli oneri). La stima è fondata su analisi del Dipartimento per la funzione pubblica, fatte proprie dal Tesoro. Nello stesso bilancio a legislazione vigente tale stima sembra non includere (come apparirebbe opportuno) alcune appostazioni, che pur riguardano l'evoluzione

«neutrale» della spesa per il personale, come quella relativa al compenso incentivante. L'incremento del 3,7% comprende sia la spesa per il personale soggetto a contrattazione collettiva, sia la spesa per quello non contrattualizzato. La previsione di spesa complessiva per il personale in servizio è sempre nel bilancio a legislazione vigente, pari a 85.405 miliardi.

L'ammontare della spesa prevista dalla apposita norma del disegno di legge finanziaria per le nuove contrattazioni '92-94 è pari a 2.000 miliardi per il 1992. Assumendo come base la prevista evoluzione neutrale del 3,7%, le stime effettuate dalla Corte conducono a identificare in una misura inferiore rispetto al previsto stanziamento di 2.000 miliardi lo spazio per l'ulteriore contrattazione 92-94 compatibile con il rispetto del vincolo, posto dal Governo, di un incremento contrattuale non superiore, per il '92, al tasso programmato d'inflazione. Ci si riserva in questa complessa materia un ulteriore approfondimento, volto a chiarire il fondamento delle proiezioni presentate dal Tesoro a sostegno delle previsioni sottoposte al Parlamento ed illustrate schematicamente nella relazione premessa al disegno di legge finanziaria.

In materia è utile comunque esplicitare che si assume come dato da tener fermo l'indicazione del DPEF in virtù della quale la nuova tornata contrattuale non ha alcun impatto sul 1991, slittando al triennio 1992-94.

Ulteriori considerazioni sulle previsioni formulate dal disegno di legge finanziaria saranno formulate dalla Corte nel referto quadrimestrale sulla legislazione di spesa che avrà ad oggetto la copertura della legge finanziaria.

1.9 Sulla dinamica della spesa sanitaria pubblica, ed in particolare di quella di parte corrente allocata, nel bilancio dello Stato, sul cap. 5941 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, la Corte ha dedicato particolare attenzione sia nel referto sul bilancio a legislazione vigente per il 1991, sia nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1990, ove, in appendice al capitolo sul Ministero della sanità (cap. XXIII) è riportata una sia pur sintetica analisi specifica. È emerso, infatti, con preoccupante reiterazione negli ultimi esercizi, il fenomeno di un vistoso scollamento rispetto alle previsioni di competenza della spesa realmente sostenuta, con il conseguente accumularsi di oneri latenti ed il necessario ricorso a provvedimenti legislativi di ripiano.

Anche per il 1990, a fronte di uno stanziamento di competenza pari a 63.979,8 miliardi, si registrano, secondo dati forniti dal Servizio centrale per la programmazione sanitaria, impegni per oltre 80.000 miliardi da parte delle UU.SS.LL.

Per il 1991, la previsione di competenza è stata definita in 78.750 miliardi (comprensivi di 6.000 miliardi di copertura degli oneri per il contratto 1988-1990) nell'intento di arginare il fenomeno degli oneri latenti, operando una quantificazione più realistica del F.S.N. di parte corrente. Tuttavia anche in relazione all'esercizio in corso i dati e le stime al momento disponibili sembrano confermare, sia pure con proporzioni decisamente meno vistose, uno scostamento dalle previsioni.

Per il primo trimestre 1991 emergono al 30/9/1991, sulla base dei dati del sistema informativo del Ministero della sanità impegni per circa 20.000 miliardi, con un aumento percentuale rispetto all'anno precedente del 12,7%.

Per il primo semestre 1991, sulla base degli analoghi dati relativi solo ad alcune regioni che hanno già trasmesso i relativi rendiconti, emerge una percentuale di aumento, sempre in termini di impegni rispetto all'anno precedente, di circa il 20%.

Sulla base dei dati ora citati e considerando il possibile impatto della manovra di contenimento disposta dalla legge n. 407 del 1990 (impatto stimato dal Governo dell'ordine di 6.000 miliardi per il 1991), resterebbe, secondo stime del Ministero della sanità un ulteriore disavanzo, rispetto alle previsioni di competenza del Fondo sanitario nazionale, pari a circa 6.000 miliardi.

Alla base di queste stime resta il dato strutturale di un apporto modesto delle entrate proprie delle U.S.L. (stimate in 1.572 miliardi per il 1990 ed in 2.200 miliardi per il 1991) e del contributo al Servizio sanitario nazionale delle Regioni a statuto speciale (pari a 972 miliardi nel 1990 ed a 1.300 miliardi nel 1991).

Sulla evoluzione della finanza sanitaria connessa alla legge finanziaria ed ai provvedimenti collegati la Corte avrà occasione di esprimersi con il referto quadrimestrale sulla legislazione di spesa concernente il terzo quadrimestre 1991.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RISULTATI ED OBIETTIVI DEI PRINCIPALI
INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA (*)
SETTORE STATALE

	1985 consuntivo	1986 consuntivo	1987 consuntivo	1988 consuntivo	1989 consuntivo	1990 consuntivo	1991 Relazione Previs. 1991 (sett. 1990)	D.P.E.F. 91 Tendenz. 1991	Progr. 1991	1991 Relazione Previs. 1992 (sett. 1991)	
Fabbisogno	110.532 (13.6%)	109.251 (12.2%)	113.718 (11.6%)	124.684 (11.4%)	132.138 (11.1%)	140.727 (10.8%)	132.000 (9.3%)	146.200 (10.27%)	132.000 (9.27%)	141.000 (10.0%)	
Interessi	63.810 (7.8%)	73.824 (8.2%)	76.051 (7.7%)	87.147 (8.0%)	105.569 (8.9%)	125.526 (9.6%)	140.100 (9.9%)	145.400 (10.21%)	143.800 (10.10%)	143.800 (10.2%)	(**)
Fabbisogno al netto de- gli interesse	46.722 (5.7%)	35.427 (3.9%)	37.667 (3.8%)	37.537 (3.4%)	26.569 (2.2%)	15.201 (1.2%)	-8.100 (-0.6%)	800 (0.05%)	-11.800 (-0.84%)	-2.800 (-0.2%)	(**)
Disavanzo corrente	70.906 (8.7%)	71.997 (8.0%)	75.878 (7.7%)	80.774 (7.4%)	78.778 (6.6%)	91.064 (7.0%)	83.330 (5.9%)	97.500 (6.85%)	84.500 (5.94%)	93.500 (6.6%)	(**)

(*) I dati in parentesi si riferiscono all'incidenza sul P.I.L.

(**) Dati stimati sulla base degli elementi forniti dalla Relazione previsionale e programmatica.

2. Struttura e impostazione del bilancio a legislazione vigente

Il bilancio a legislazione vigente costituisce nella nuova disciplina del processo di bilancio delineata dalla legge n. 362 del 1988 uno snodo essenziale ed il parametro su cui misurare l'entità della manovra correttiva da attuare con la legge finanziaria e con i provvedimenti collegati. Ma il documento - al di là anche di possibili incursioni sul terreno delle politiche invariate - risente ancora, in mancanza di un modello consolidato, di un qualche margine di approssimazione.

All'affinamento della relativa metodologia potrebbe concorrere una sperimentazione del «bilancio parallelo» che desse conto, in appositi allegati, della origine legislativa e dei criteri di accorpamento dei singoli capitoli in ciascuna unità operativa.

Ai fini della copertura dei nuovi oneri correnti introdotti dalla legge finanziaria (ed in relazione anche alla riformulazione dell'art. 81 della Costituzione prevista dallo specifico disegno di legge governativo) è, fra l'altro, necessaria una migliore ripartizione delle spese fra comparto corrente e conto capitale, per il quale la riforma del bilancio realizzata nel 1964 stabiliva un criterio non equivoco (e cioè quello della idoneità a contribuire, direttamente o indirettamente, alla formazione di capitale fisso sociale).

Il bilancio a legislazione vigente risulta costituito da oltre 5.000 capitoli di spesa e da circa 1000 capitoli di entrata. La corretta impostazione di tale documento dipende pertanto dalla esatta quantificazione di tutti i capitoli di entrata e di spesa, quantificazione che si riverbera sui saldi di bilancio, compreso quello di parte corrente (il cui miglioramento rispetto al bilancio assestato, finché esso continua ad esprimere valori negativi, non può costituire, nell'interpretazione della Corte, strumento di copertura di nuove spese correnti in sede di legge finanziaria). La rilevanza dei problemi di copertura e il ruolo decisivo giocato nella determinazione degli andamenti della finanza pubblica inducono la Corte a concentrare la propria attenzione sul bilancio di competenza. Va tenuto conto che la previsione delle entrate (o meglio delle entrate tributarie) più strettamente si lega all'evoluzione del quadro macro-economico e comunque si correla, o dovrebbe correlarsi, all'andamento del PIL nominale e all'elasticità di ciascun tributo (diretto od indiretto) rispetto all'andamento dello stesso PIL nominale.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Diversa appare la costruzione delle previsioni per il titolo II (entrate extra-tributarie), in parte correlate alla spesa, in parte non collegate all'andamento dell'economia, in parte infine legate a movimenti erratici connessi con la tesoreria (per i quali poco rilevanti sono le problematiche in termini di competenza).

Le previsioni del titolo III (alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossioni di crediti) sono, nell'attuale contesto, strettamente dipendenti dalla concreta incidenza degli interventi legislativi (realizzati o in itinere) volti ad acquisire proventi mediante le privatizzazioni.

Maggiore interesse per la Corte assumono, nell'ambito del bilancio a legislazione vigente, le previsioni sul versante della spesa, la cui quantificazione complessiva discende, come si è detto, dalla congruità rispetto alla legislazione vigente di oltre 5000 capitoli, su molti dei quali confluiscono poste caratterizzate da un diverso grado di flessibilità.

Il bilancio a legislazione vigente costituisce quindi il momento ricognitivo fondamentale degli effetti finanziari complessivi derivanti dalla legislazione in atto e la sede per quantificare le risorse necessarie per il funzionamento della pubblica Amministrazione. Il bilancio a legislazione vigente inoltre costituisce indicatore decisivo per misurare le risorse finanziarie occorrenti per il passaggio al bilancio a politiche invariate (che rappresenta la base del bilancio pluriennale tendenziale del settore statale e del settore pubblico).

Una corretta definizione del bilancio a legislazione vigente è quindi in grado di evidenziare il quadro delle scelte connesse al soddisfacimento dei bisogni pubblici secondo scale di intensità legislativamente predefinite e può rappresentare la sede di verifica degli spazi finanziari da recuperare per far fronte alle emergenti esigenze collettive anche attraverso una rinnovata ponderazione degli assetti di spesa in atto.

Tutto ciò rende necessaria una più adeguata dimostrazione degli oneri inseriti nel bilancio a legislazione vigente (tenendo anche conto delle note carenze del nomenclatore e dei problemi legati ai capitoli plurioggetto, ai capitoli fondo, ai fondi vari di bilancio ecc.). Non è ipotizzabile da parte della Corte una verifica puntuale in ordine a ciascun capitolo di spesa. Una disamina particolareggiata può essere condotta solo in relazione a specifiche voci di spesa e a particolari settori di intervento. In tale ottica il Presidente della Corte ha chiesto al Ministro del tesoro — che al momento ha ritenuto di non poter corrispondere ai quesiti formulati — di disporre di maggiori elementi conoscitivi in ordine alle spese per il personale e per la sanità nonché l'indicazione dei criteri applicati per definire l'importo della voce di entrata costituita dalla vendita dei beni disponibili del patrimonio dello Stato (cap. 4010).

A tali voci finanziarie e ad altri comparti di spesa che presentano a consuntivo una maggiore dinamica rispetto alle previsioni o che risultano comunque insidiare l'equilibrio dei conti pubblici (interessi, previdenza, categorie protette, trasporti locali) sono dedicate le considerazioni che vengono sviluppate nella esposizione che segue.

Per queste come per altre significative voci di spesa, su cui si gioca l'esito della programmata azione di risanamento dei conti pubblici, il bilancio a legislazione vigente andrebbe corredato di specifiche relazioni tecniche.

È vero infatti che la manovrabilità del bilancio a legislazione vigente è tutto sommato scarsamente rilevante; tuttavia margini di discrezionalità sussistono e dovrebbero essere maggiormente evidenziati.

3. Andamenti tendenziali della finanza pubblica

3.1 Evoluzione della spesa nel quadriennio 1987-1990 e nel primo semestre 1991.

3.1.1 Anche quest'anno la Corte, in linea col nuovo orientamento assunto nell'ottobre del 1990, intende proseguire, nell'ambito della consueta audizione autunnale sulla impostazione del bilancio a legislazione vigente, nel metodo di analizzare la spesa storica degli ultimi anni, onde pervenire, sia pure con approssimazione, ad un giudizio sull'attendibilità delle previsioni finanziarie contenute nel bilancio a legislazione vigente.

L'orizzonte temporale preso in considerazione viene anzi esteso ad un quadriennio (1987-90), al fine di ottenere una serie storica più significativa. Come nel precedente referto i prospetti relativi agli andamenti passati — che sul versante dei pagamenti complessivi si estendono al periodo 30.6.84/30.6.91-fanno riferimento alla sola parte passiva del bilancio statale, per la quale la Corte dispone di più incisive attribuzioni.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per meglio delineare l'evoluzione della spesa a livello di macro-aggregati ed in taluni settori cruciali, le serie storiche, relative al periodo indicato, sono state cadenzate, oltre che sull'intero arco annuale della gestione, anche sui dati della prima parte dell'anno.

Tale prospettazione è stata poi integrata con tabelle che mettono a confronto i valori della gestione dei due semestri riferiti allo stesso esercizio finanziario.

I dati del pagato sono stati desunti dagli archivi del sistema informativo della Corte dei conti, mentre i dati relativi alle somme impegnate sono stati recepiti, su supporto magnetico, dal sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato e rielaborati dal CED del Servizio relazioni al Parlamento.

Va ribadito che la sperimentazione della Corte risulterebbe più significativa, ove, sia pure con la necessaria gradualità fosse stato dato concreto avvio all'operazione di riclassificazione dei dati di consuntivo per leggi e per programmi, prevista dalla legge n. 468 del 1978.

Le tabelle allegate al presente referto sono costruite, diversamente dall'anno passato, sulla base della sola classificazione economica, la cui evoluzione è ritenuta dalla Corte maggiormente significativa ai fini che qui interessano. Le tabelle in questione riguardano l'andamento della spesa (impegni e pagamenti) distintamente per titoli e categorie. Sul lato dei pagamenti ognuna di queste grandezze risulta articolata per Ministeri, mentre per gli impegni si espongono i dati della spesa corrente e di investimento e quelli relativi agli oneri finali di ciascuna amministrazione.

La Corte si avvale dei dati del «conto impegni», memorizzati nel sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, resi disponibili su supporto magnetico. Rispetto alla situazione che con cadenza bimestrale viene fornita al Parlamento si precisa che i dati degli impegni indicati in questo documento fanno esclusivo riferimento agli atti di impegno perfezionati e formalizzati e non anche ai c.d. accantonamenti ed impegni provvisori, che figurano nel bollettino bimestrale della Camera dei deputati.

L'evoluzione degli impegni e dei pagamenti, quale risulta delineata nelle serie storiche, risente peraltro di specifici fattori che ne influenzano l'andamento.

Sui ritmi gestionali del primo semestre incidono la data di approvazione del bilancio di previsione (il cui slittamento oltre il 31 dicembre provoca un rallentamento della spesa per la conseguente obbligatoria — salvo specifiche eccezioni — gestione per dodicesimi degli stanziamenti), nonché i vincoli all'assunzione degli impegni (e di riflesso ai pagamenti conseguenti) introdotti in via permanente dal decreto-legge n. 65/89, convertito, con modificazioni, nella legge n. 155 del 26 aprile 1989 e in maniera ancora più stretta dalle specifiche direttive del Presidente del Consiglio emanate nel 1990 e nel 1991.

In particolare sullo specifico terreno del bilancio statale — in questa sede oggetto di esame — si stabiliva per il 1990:

- un limite alle spese discrezionali per acquisto di beni e servizi (con la possibilità di impegnare gli stanziamenti nel primo semestre solo nella misura massima del 25%);
- la stretta osservanza, per le spese in conto capitale previste da leggi pluriennali, del disposto dell'art. 2, comma 8, della legge finanziaria per il 1990;
- la restrizione, sempre nel primo semestre, degli impegni inerenti a spese di trasferimento alle sole assegnazioni espressamente autorizzate da specifiche leggi;

Alle stesse misure si aggiungevano per il 1991:

- vincoli procedurali per l'utilizzo degli accantonamenti per provvedimenti legislativi inseriti nei fondi speciali;
- l'obbligo di utilizzo delle disponibilità accantonate fra i residui di stanziamento prima di far luogo all'impegno delle autorizzazioni di competenza.

Gli andamenti di spesa del secondo semestre sono in parte correlati al perfezionamento della legge di assetto (la cui approvazione il più delle volte in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario ne attenua l'incidenza funzionale, e quindi operativa soprattutto sul versante dei pagamenti).

Sulla dinamica della gestione influiscono, d'altra parte, cause di ordine normativo (slittamenti di copertura, riassegnazioni, trasporto dei titoli di spesa — che rileva esclusivamente sul lato delle erogazioni — ecc.) e fenomeni contingenti come quelli legati ad astensioni dal lavoro in concomitanza con la fine dell'esercizio. Non vanno inoltre trascurati gli effetti derivanti da procedure di spesa caratterizzate da meccanismi particolari; da registrazioni contabili non rappresentative di effettivi movimenti finanziari ecc.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3.1.2 Serie storiche degli impegni dal 1° gennaio 1987 al 30 giugno 1991.

Allo scopo di ricavare maggiori elementi di valutazione dall'esame dei pregressi dati gestionali e di poter conseguentemente procedere ad una più attendibile proiezione degli andamenti del primo semestre sull'intero 1991, quest'anno l'orizzonte temporale preso in considerazione è stato allargato di un esercizio.

Ciò nonostante, la significatività dei dati stessi resta appannata, poichè l'evoluzione semestrale della spesa all'interno dello stesso esercizio risente in parte dei tempi di contabilizzazione.

In particolare i «trend» esposti nell'allegata appendice statistica risultano influenzati dalla minore o maggiore tempestività con cui è effettuata una serie di registrazioni contabili per lo più relative a poste compensative di entrate e di spese e, comunque, non rappresentative di effettivi movimenti finanziari (ritenute fiscali e previdenziali sulle retribuzioni dei dipendenti statali; versamento, mediante mandato commutabile in quietanza di entrata, dei contributi ed oneri fiscalizzati; aggi esattoriali; regolazioni contabili con regioni; ammortamenti ecc.). Rilevanti sotto il profilo considerato — anche in ragione della entità delle cifre coinvolte — sono anche i tempi dei trasferimenti in favore di gestioni fuori bilancio, fondi rotativi, contabilità speciali di tesoreria e in genere nei confronti di enti ed organismi pubblici. Una diversa scansione temporale in corso d'anno dei relativi impegni — nei casi in cui la stessa non sia direttamente disciplinata dalla legge — può comportare, ovviamente, fluttuazioni anche notevoli nei valori della gestione e può introdurre forti elementi di erraticità ai fini del confronto gestionale fra un semestre e l'altro.

In tale chiave, pertanto, vanno analizzati anche i dati del primo semestre 1991 contenuti nella richiamata appendice. Dagli stessi emerge comunque che a livello di spesa complessiva, per effetto dell'accentuata dinamica degli oneri per rimborso dei prestiti, gli impegni del primo semestre 1991 lievitano ad un ritmo più intenso rispetto a quello registrato nella prima parte degli anni precedenti. La spesa finale infatti presenta un tasso di sviluppo di poco superiore al primo semestre 1990, su cui convergono un'evoluzione meno serrata per le spese correnti e di segno positivo per il conto capitale (in flessione nei sei mesi iniziali del 1990).

Sul più esteso arco temporale costituito dal quadriennio 1987-90 la gestione in termini di impegni resta caratterizzata dalla prevalenza della spesa corrente nel primo semestre (seppure meno pronunciata nel biennio 1989-90) e da quella del conto capitale nel secondo. Negli ultimi due esercizi i valori semestrali della spesa finale — dopo la forte divaricazione segnata nel 1988 — tendono invece ad un sostanziale bilanciamento.

3.1.3 Serie storiche dei pagamenti dal 1° gennaio 1987 al 30 giugno 1991 e dal 1° gennaio 1984 al 30 giugno 1991 per i soli pagamenti complessivi.

Va premesso che i dati di pagamento al 30 giugno 1991 non coincidono con quelli esposti nel conto riassuntivo del tesoro, nè con quelli indicati a carico del bilancio statale dalla Direzione generale del tesoro nella specifica nota informativa. I dati desunti dal sistema informativo della Corte sono infatti riferiti ai pagamenti acquisiti e «convalidati» dall'Istituto. Il divario è particolarmente rilevante per le erogazioni della categoria VI «interessi» in ragione dei peculiari meccanismi contabili e del sistema di pagamento adottato che si formalizza nelle c.d. «note di imputazione».

Alla luce di tale puntualizzazione vanno quindi esaminate le serie storiche dei pagamenti riportate nell'allegata appendice statistica.

Anche sul lato delle erogazioni l'arco temporale preso in considerazione viene ampliato di un esercizio e abbraccia il periodo 1° gennaio 1987 — 30 giugno 1991; solo a livello di spesa complessiva la prospettiva è più estesa, poichè il punto di partenza è fissato al 1° gennaio 1984.

La scansione temporale del complesso dei pagamenti su tale maggiore intervallo conferma una prevalenza dei flussi attivati nella seconda parte dell'anno rispetto alle erogazioni effettuate nei primi sei mesi. Il divario è superiore negli anni caratterizzati dalla tardiva approvazione della legge di bilancio e dalla conseguente gestione delle risorse in regime di esercizio provvisorio. I segni di una simile vicenda sono evidenti nel 1986, in cui il rapporto fra gestione del primo semestre e volume annuale dei pagamenti scende sotto il 40%. Una quota ancora più bassa si registra nel 1988 per il combinato effetto di un più prolungato termine per l'esercizio provvisorio e della tempestiva approvazione della legge di assestamento, intervenuta il 1° agosto 1988.

Anche sul versante dei pagamenti l'esame delle serie storiche conferma la scarsa utilità di una proiezione su base annuale dei dati del primo semestre, da valutare per di più nelle loro interconnessioni con la gestione di tesoreria.

3.2 Spesa 1991: stime di preconsuntivo.

Nel referto sul bilancio a legislazione vigente per il 1991 la Corte si è prodotta in un esercizio previsionale relativo alle stime di preconsuntivo 1990 in termini di impegni.

I risultati effettivi della gestione non si sono di molto discostati dalle stime previsive. Le risultanze del 1990 indicano infatti che le proiezioni della Corte scontavano margini di approssimazione per difetto dell'ordine dello 0,5%-0,6%. Il sostanziale avvicinamento al reale esito della gestione induce la Corte a replicare in questa sede l'esercizio tentato lo scorso anno, introducendo qualche ulteriore affinamento metodologico.

Si è scartata infatti nuovamente l'analisi delle vicende gestorie semestrali sul fronte degli impegni — che pur dovrebbe costituire il parametro di riferimento essenziale per una stima attendibile dei conti dell'anno in corso — in quanto da essa emerge, come si è già rilevato, una evoluzione della spesa non accompagnata da comportamenti consolidati nel tempo e sostanzialmente caratterizzata da tratti di forte erraticità.

È sembrato pertanto proficuo insistere sulla scelta alternativa fondata sul rapporto tra impegni e stanziamenti di bilancio negli anni precedenti o, meglio, sul valore delle economie realizzate.

A questo scopo l'arco temporale preso in considerazione è stato esteso da cinque a sei anni e abbraccia, con riferimento ai macro-aggregati di bilancio (titolo I e II) e alle sedici categorie di spesa, il periodo 1985-1990.

Come per lo scorso anno si è proceduto innanzitutto al calcolo del tasso percentuale di incremento delle previsioni definitive rispetto a quelle assestate per ciascun esercizio di riferimento e, nell'ambito di questo, per ciascuna categoria, per ciascun titolo ed infine per il complesso delle spese finali.

Attraverso l'applicazione ai suddetti tassi di incremento dei valori di una doppia media aritmetica (semplice e ponderata) desunta dalle stesse serie storiche, si è poi costruito uno scenario sulla base del quale, partendo dalle previsioni assestate, si effettua una duplice proiezione degli stanziamenti di competenza 1991.

A differenza dell'anno passato, si è ritenuto di «correggere» poi la previsione calcolando gli scostamenti di ciascun dato della serie rispetto al valore medio della stessa, pervenendo così alla individuazione di uno scostamento medio assoluto.

Ne è derivato un «indice di variazione» da portare in aumento o in diminuzione del tasso medio di incremento e tale da condurre ad una duplice media «corretta» delle previsioni definitive.

Analogo procedimento è stato seguito per evidenziare le medie delle economie di bilancio realizzate nel periodo 1985-90. I coefficienti così ottenuti sono stati poi collegati, al fine di determinare il probabile livello degli impegni nel corrente anno, ai presumibili stanziamenti di competenza per il 1991, quantificati secondo il metodo esposto in precedenza.

I risultati di tutte le descritte operazioni vengono riassunti nelle tabelle 1-10, dalle quali conclusivamente emerge che gli impegni per operazioni finali di bilancio dovrebbero attestarsi intorno ai 581.000-585.000 miliardi.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 1

VARIAZIONI DELLE PREVISIONI DEFINITIVE
DI COMPETENZA RISPETTO A QUELLE
ASSESTATE PER IL 1985

(in miliardi)

	Previsioni asestate 85	Previsioni definitive	Variazione percentuale
Cat. I	663	709	6,94
Cat. II	42.515	44.616	4,94
Cat. III	11.006	12.553	14,06
Cat. IV	15.236	16.126	5,84
Cat. V	131.312	146.554	11,61
Cat. VI	62.333	61.221	-1,78
Cat. VII	14.088	15.134	7,42
Cat. VIII	272	272	—
Cat. IX	21.992	4.331	-80,31
Titolo I	299.417	301.516	0,70
Cat. X	3.989	4.566	14,46
Cat. XI	255	280	9,80
Cat. XII	32.486	36.236	11,54
Cat. XIII	6.472	6.633	2,49
Cat. XIV	2.426	2.696	11,13
Cat. XV	7.533	7.798	3,52
Cat. XVI	9.650	5.732	-40,60
Titolo II	62.811	63.941	1,80
Titolo I + II	362.228	365.457	2,50

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 2

VARIAZIONI DELLE PREVISIONI DEFINITIVE
DI COMPETENZA RISPETTO A QUELLE
ASSESTATE PER IL 1986

(in miliardi)

	Previsioni asstate 86	Previsioni definitive	Variazione percentuale
Cat. I	742	750	1,08
Cat. II	46.278	47.650	2,96
Cat. III	14.130	14.499	2,61
Cat. IV	16.793	17.950	6,89
Cat. V	146.256	168.825	15,43
Cat. VI	71.580	71.692	0,16
Cat. VII	11.355	11.612	2,26
Cat. VIII	297	297	—
Cat. IX	31.542	3.794	-87,97
Titolo I	338.974	337.070	-0,56
Cat. X	3.293	3.816	15,88
Cat. XI	272	347	27,57
Cat. XII	40.425	56.856	40,65
Cat. XIII	2.692	2.887	7,24
Cat. XIV	2.058	2.152	4,57
Cat. XV	3.245	4.348	33,99
Cat. XVI	18.207	5.326	-70,75
Titolo II	70.193	75.732	7,89
Titolo I + II	409.167	412.802	7,33

Tabella 3

VARIAZIONI DELLE PREVISIONI DEFINITIVE
DI COMPETENZA RISPETTO A QUELLE
ASSESTATE PER IL 1987

(in miliardi)

	Previsioni asestate 87	Previsioni definitive	Variazione percentuale
Cat. I	873	905	3,67
Cat. II	49.181	54.614	11,05
Cat. III	15.945	16.203	1,62
Cat. IV	18.806	19.736	4,95
Cat. V	173.622	188.097	8,34
Cat. VI	72.021	72.003	-0,02
Cat. VII	13.360	14.235	6,55
Cat. VIII	373	373	—
Cat. IX	19.468	3.097	-84,09
Titolo I	363.649	369.262	1,54
Cat. X	3.983	5.460	37,08
Cat. XI	315	390	23,81
Cat. XII	52.135	59.610	14,34
Cat. XIII	1.306	1.343	2,83
Cat. XIV	2.602	3.073	18,10
Cat. XV	3.869	4.708	21,69
Cat. XVI	15.466	7.074	-54,26
Titolo II	79.676	81.658	2,49
Titolo I + II	443.325	450.920	4,03

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 4

VARIAZIONI DELLE PREVISIONI DEFINITIVE
DI COMPETENZA RISPETTO A QUELLE
ASSESTATE PER IL 1988

(in miliardi)

	Previsioni asestate 88	Previsioni definitive	Variazione percentuale
Cat. I	1.008	1.013	0,50
Cat. II	57.981	61.654	6,33
Cat. III	16.901	17.120	1,30
Cat. IV	20.380	21.618	6,07
Cat. V	213.157	220.410	3,40
Cat. VI	79.701	79.106	-0,75
Cat. VII	14.653	14.799	1,00
Cat. VIII	425	425	—
Cat. IX	13.506	3.358	-75,14
Titolo I	417.713	419.502	0,43
Cat. X	4.475	5.340	19,33
Cat. XI	492	521	5,89
Cat. XII	54.114	59.646	10,22
Cat. XIII	1.099	1.428	29,94
Cat. XIV	2.197	2.329	6,01
Cat. XV	4.810	5.129	6,63
Cat. XVI	16.505	10.896	-33,98
Titolo II	83.693	85.288	1,91
Titolo I + II	501.406	504.790	2,34

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 5

VARIAZIONI DELLE PREVISIONI DEFINITIVE
DI COMPETENZA RISPETTO A QUELLE
ASSESTATE PER IL 1989

(in miliardi)

	Previsioni asestate 89	Previsioni definitive	Variazione percentuale
Cat. I	1.112	1.115	0,27
Cat. II	66.142	68.466	3,51
Cat. III	18.308	18.428	0,66
Cat. IV	21.445	22.046	2,80
Cat. V	182.061	191.485	5,18
Cat. VI	96.965	96.703	-0,27
Cat. VII	15.636	15.675	0,25
Cat. VIII	493	493	—
Cat. IX	16.143	5.905	-63,42
Titolo I	418.304	420.315	0,48
Cat. X	2.166	3.536	63,25
Cat. XI	302	417	38,08
Cat. XII	51.254	58.665	14,46
Cat. XIII	1.812	2.986	64,79
Cat. XIV	1.961	2.342	19,43
Cat. XV	4.683	5.634	20,31
Cat. XVI	14.613	6.949	-52,45
Titolo II	76.790	80.530	14,87
Titolo I + II	495.094	500.845	15,35

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6

VARIAZIONI DELLE PREVISIONI DEFINITIVE
DI COMPETENZA RISPETTO A QUELLE
ASSESTATE PER IL 1990

(in miliardi)

	Previsioni asestate 90	Previsioni definitive	Variazione percentuale
Cat. I	1.194	1.195	0,084
Cat. II	71.811	77.644	8,123
Cat. III	20.057	20.517	2,293
Cat. IV	21.945	23.077	5,158
Cat. V	198.300	210.599	6,202
Cat. VI	118.196	117.973	-0,189
Cat. VII	16.106	16.132	0,161
Cat. VIII	526	526	—
Cat. IX	20.097	3.788	-81,151
Titolo I	468.232	471.451	0,687
Cat. X	3.425	4.394	28,292
Cat. XI	649	677	4,314
Cat. XII	55.536	62.282	12,147
Cat. XIII	1.718	2.248	30,850
Cat. XIV	1.956	2.132	8,998
Cat. XV	4.516	5.635	24,779
Cat. XVI	10.495	4.109	-60,848
Titolo II	78.295	81.477	4,064
Titolo I + II	546.527	552.928	4,751

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 7

STIMA DELLE PREVISIONI DEFINITIVE
DI COMPETENZA PER IL 1991

(in miliardi)

	Previsioni asestate 91 (*)	Previsioni definitive (1)	Variazione percentuale (2)
Cat. I	1.338	1.394	1.364
Cat. II	82.328	89.320	82.273
Cat. III	22.723	24.356	23.277
Cat. IV	22.597	23.995	23.901
Cat. V	217.411	243.044	237.304
Cat. VI	136.297	135.575	136.515
Cat. VII	17.886	18.893	18.671
Cat. VIII	594	594	594
Cat. IX	10.836	2.882	2.421
Titolo I	512.010	516.055	515.491
Cat. X	3.165	4.535	4.199
Cat. XI	518	667	623
Cat. XII	48.004	60.014	54.681
Cat. XIII	1.827	2.544	2.382
Cat. XIV	1.849	2.150	2.100
Cat. XV	2.614	3.276	3.247
Cat. XVI	14.931	8.191	10.580
Titolo II	72.908	76.933	76.160
Titolo I + II	584.918	592.580	591.703

(*) I dati assestati si riferiscono alla situazione di fine luglio 1991, data di presentazione dei b.l.v. 1992.

(1) Stima basata sulla media aritmetica dei tassi di variazione e delle previsioni definitive di competenza rispetto a quelle assestate nel periodo 1985-1990 tenuto conto degli indici di variazione.

(2) Stima basata sul valore medio «ponderato» delle variazioni delle previsioni definitive di competenza rispetto a quelle assestate nel periodo 1985-1990 tenuto conto degli indici di variazione.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 8

**SERIE STORICA DELLE ECONOMIE DI SPESA
NEL PERIODO 1985-90 E LORO STIMA
PER IL 1991 (*)**

(in miliardi)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Stima 1991(1)	Ind. var.	Stima 1991(2)	Ind. var.
Cat. I	0,00	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,00	0,00
Cat. II	4,36	2,40	2,70	0,40	1,52	0,82	2,03	1,12	1,86	0,60
Cat. III	-1,77	-2,92	0,75	0,76	0,16	-6,36	-1,84	1,58	-0,94	2,37
Cat. IV	1,78	2,21	2,23	2,56	2,22	1,47	2,07	0,37	2,11	0,15
Cat. V	0,29	0,31	0,18	1,12	0,46	1,58	0,66	0,15	0,55	1,62
Cat. VI	1,97	-1,28	0,53	0,68	1,06	0,25	0,53	0,52	0,63	0,23
Cat. VII	2,93	3,06	5,22	2,94	2,83	6,95	3,99	3,33	3,54	0,78
Cat. VIII	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cat. IX	99,06	79,86	91,19	91,45	50,01	93,03	84,09	4,80	88,88	4,49
Titolo I	2,78	1,22	1,71	1,77	1,63	1,69	1,80	0,32	1,70	0,45
Cat. X	1,34	0,03	0,22	2,32	0,03	0,07	0,50	0,72	0,42	0,81
Cat. XI	0,00	0,29	0,26	0,00	0,24	0,00	0,14	0,02	0,14	0,05
Cat. XII	2,47	0,36	2,14	1,34	3,91	0,85	1,84	0,99	1,70	0,59
Cat. XIII	0,00	0,49	0,30	1,40	0,20	0,71	0,51	0,20	0,42	0,16
Cat. XIV	0,56	0,83	0,00	0,00	0,00	0,00	0,20	0,06	0,14	0,06
Cat. XV	0,06	0,00	0,00	0,25	0,91	0,28	0,24	0,13	0,14	0,06
Cat. XVI	48,14	41,85	50,30	47,00	49,30	68,21	50,79	5,79	48,68	1,10
Titolo II	5,84	3,26	5,94	7,12	7,18	4,14	5,58	1,25	5,76	0,01
Tit I + II	3,31	1,60	0,81	2,03	2,00	0,91	1,77	0,67	1,33	0,46

(1) Stima fondata sulla media aritmetica delle economie verificate nel periodo 1985-90.

(2) Stima fondata sui valore medio «ponderato» delle economie verificate nel periodo 1985-90.

(*) La voce «economie» è formata dalla somma algebrica delle economie e delle eccedenze di spesa.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 9

STIMA DI PRECONSUNTIVO 1991
IN TERMINI DI IMPEGNI

	(in miliardi)		
	Prev. Def. Comp. (A)	Impegni (1)	Impegni (2)
Cat. I	1.394,18	1.394,18	1.394,18
Cat. II	89.319,84	87.497,71	87.658,49
Cat. III	24.355,89	24.735,84	24.584,83
Cat. IV	23.994,61	23.495,52	23.488,32
Cat. V	243.043,76	241.439,67	241.707,50
Cat. VI	135.574,63	134.856,08	134.720,50
Cat. VII	19.893,19	18.139,35	18.224,37
Cat. VIII	593,50	593,50	593,50
Cat. IX	2.882,35	458,58	320,22
Titolo I	516.054,48	506.765,49	507.281,55
Cat. X	4.535,13	4.512,45	4.516,08
Cat. XI	666,85	665,91	665,91
Cat. XII	60.014,10	58.909,84	58.993,86
Cat. XIII	2.544,15	2.531,17	2.533,21
Cat. XIV	2.149,97	2.145,67	2.146,96
Cat. XV	3.276,12	3.268,25	3.271,20
Cat. XVI	8.191,31	4.030,94	4.202,96
Titolo II	76.932,52	72.639,68	72.501,20
Titolo I + II	592.580,02	582.091,35	584.698,70

(A) Stima basata sulla media aritmetica dei tassi di variazione delle previsioni definitive di competenza rispetto a quelle assestate nel periodo 1985-1990 tenuto conto degli indici di variazione.

(1) Proiezione degli impegni fondata sulla media aritmetica delle percentuali di impegno sugli stanziamenti rilevate nel periodo 1985-90.

(2) Proiezione degli impegni fondata sul valore medio «ponderato» delle percentuali di impegno sugli stanziamenti rilevate nel periodo 1985-90.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 10

STIMA DI PRECONSUNTIVO 1991
IN TERMINI DI IMPEGNI

	(in miliardi)		
	Prev. Def. Comp. (B)	Impegni (1)	Impegni (2)
Cat. I	1.363,95	1.363,95	1.363,95
Cat. II	82.272,62	86.471,85	86.630,75
Cat. III	23.277,24	23.640,36	23.496,04
Cat. IV	23.901,06	23.403,91	23.396,75
Cat. V	237.304,11	235.737,90	235.998,93
Cat. VI	136.515,08	135.791,55	135.655,03
Cat. VII	18.671,40	17.926,41	18.010,44
Cat. VIII	593,50	593,50	593,50
Cat. IX	2.420,74	385,13	268,94
Titolo I	515.491,27	506.212,42	506.727,92
Cat. X	4.199,32	4.178,32	4.181,68
Cat. XI	622,48	621,60	621,61
Cat. XII	54.680,90	53.674,77	53.751,33
Cat. XIII	2.382,43	2.370,27	2.372,18
Cat. XIV	2.099,68	2.095,48	2.096,74
Cat. XV	3.247,10	3.239,30	3.242,23
Cat. XVI	10.580,32	5.206,57	5.428,76
Titolo II	76.159,70	71.909,98	71.772,90
Titolo I + II	591.702,64	581.229,50	583.832,29

(B) Stima basata sul valore medio «ponderato» delle previsioni definitive di competenza rispetto a quelle assestate, nel periodo 1985-90, tenuto conto degli indici di variazione.

(1) Proiezione degli impegni fondata sulla media «aritmetica» delle percentuali di impegno sugli stanziamenti rilevate nel periodo 1985-90.

(2) Proiezione degli impegni fondata sul valore medio «ponderato» delle percentuali di impegno sugli stanziamenti rilevate nel periodo 1985-90.

3.3 Entrate

Com'è noto, per la mancanza di proprie scritture da cui desumere l'andamento ed i caratteri del gettito delle varie imposte, è particolarmente difficile per la Corte esprimere un'autonoma valutazione sulla congruità delle previsioni formulate in sede di determinazione del bilancio a legislazione vigente.

Tuttavia, considerato che le entrate tributarie — dopo un periodo quasi decennale in cui i dati di consuntivo avevano mostrato scostamenti anche rilevanti di segno positivo rispetto alle previsioni — nell'ultimo biennio sono andate ad accrescere i settori «a rischio» della finanza pubblica, la Corte non può esimersi dal formulare talune osservazioni fondate sia su considerazioni di carattere generale sia sul raffronto con le previsioni iniziali e quelle assestate per il 1991, nonché sull'esame dei dati provvisori sugli accertamenti resi noti dal Ministero delle finanze.

I timori espressi nella relazione sul rendiconto 1990 sulla presenza di elementi di sovrastima nelle previsioni 1991 si sono rivelati fondati.

Già infatti in sede di disegno di legge di assestamento la previsione contenuta nella legge di bilancio (388.111 miliardi) è stata ridotta di 3.837 miliardi per effetto soprattutto del cattivo andamento del gettito dell'IRPEG e dell'ILOR.

Peraltro, assai più allarmanti delle modifiche operate in sede previsionale appaiono i dati del gettito di competenza dei primi sette mesi del 1991, da cui risulta un incremento rispetto al corrispondente periodo del 1990 del 9,1%, rispetto ad una previsione del bilancio assestato di un incremento su base annua pari al 16,4%. Se il gettito dovesse evolversi con il medesimo ritmo anche nei restanti mesi nel 1991, lo scostamento rispetto alle previsioni — in cifra assoluta — supererebbe i 24.000 miliardi; al riguardo, va però naturalmente tenuto conto degli effetti della manovra aggiuntiva di maggio (stimati in 7.085 miliardi), nonché del D.L. n. 299 del 13 settembre concernente l'anticipazione dell'INVIM decennale dovuta dalle società e dagli enti pubblici e privati e del recentissimo D.L. n. 307 del 1° ottobre concernente varie disposizioni tributarie urgenti.

Una delle cause più rilevanti dell'ampiezza della forbice tra previsioni e dati reali — ancorchè parziali — è costituita dalla mancata presa d'atto nel progetto di bilancio di assestamento dell'insuccesso delle misure adottate in materia di rivalutazione di beni d'impresa e di smobilizzo dei fondi in sospensione d'imposta, per le quali è stata mantenuta la previsione di gettito in ragione di 8.400 miliardi a fronte di accertamenti per appena 1.063 miliardi nel periodo gennaio-luglio e di una stima di minor resa per circa 7.000 miliardi contenuta nella relazione previsionale e programmatica.

Del resto, proprio per far parzialmente fronte al minor introito così determinatosi è stato adottato il D.L. n. 299 sopra indicato.

Le principali voci positive che si pongono in controtendenza rispetto all'andamento generale sono costituite dall'IRPEF, il cui incremento nel periodo considerato risulta in armonia con il dato previsionale (+11,2%), dall'imposta sostitutiva, ma soltanto per la sottovoce relativa alle ritenute sugli interessi dei titoli di Stato (+32,2% nei primi sette mesi del 1991 a fronte di un leggero arretramento del coacervo delle restanti sottovoci) e dal complesso delle imposte su produzione, consumi e dogana, che fa segnare, un incremento del 26,9%.

Una valutazione di massima sulla congruità dei dati previsionali contenuti nel b.l.v. non può ovviamente non prendere le mosse proprio dalle perplessità sul raggiungimento del gettito previsto per il 1991.

Rispetto all'esercizio in corso, le previsioni per il 1992 sono state improntate a maggiore cautela: infatti, il tasso di crescita tendenziale posto a base delle previsioni stesse, quale risulta dal mero confronto tra la previsione del b.l.v. (400.421 miliardi) e le previsioni assestate 1991 (384.274 miliardi) è pari ad appena il 4,2% (6,9%, nel precedente esercizio), ulteriormente ridotto al 3,6% con la nota di variazioni del 30 settembre u. s., che reca diminuzioni per 1.801 miliardi, portando così il dato previsionale sul complesso delle entrate tributarie a 398.620 miliardi.

Va peraltro tenuto conto che le previsioni assestate 1991 scontano componenti di gettito — quale soprattutto i maggiori introiti non ripetibili relativi all'istituzione dell'anticipo IVA — dettagliatamente indicate nella nota preliminare allo stato di previsione dell'entrata e quantificate in 8.420 miliardi. Operate tali rettifiche, il tasso di crescita tendenziale si avvicina al 6%.

A questo punto, tanto maggiore sarà lo scostamento tra risultati effettivi del 1991 e previsioni assestate — e almeno lo scarto di 7.000 miliardi per minori entrate derivanti dalla rivalutazione dei beni delle imprese e dallo smobilizzo di fondi in sospensione d'imposta può considerarsi ormai scontato tanto più elevato risulterà il tasso di crescita tendenziale sotteso alle previsioni 1992, che già può ritenersi superiore alla crescita nominale del prodotto.

3.4 Privatizzazioni

La quota di entrata da ricollegare alla vendita dei beni disponibili del patrimonio dello Stato (capitolo 4.010) — che risulta, dalle previsioni assestate per il 1991, dell'importo di 5.600 miliardi, pari a quello della previsione iniziale — è quantificato in 6.000 miliardi per l'anno finanziario 1992. Tale ultimo dato coincide con quello iscritto nel bilancio pluriennale 1991-93 e si discosta dall'obiettivo del DPEF 1992-94 dello scorso maggio.

Il documento di programmazione del Governo ha com'è noto indicato in 10.000 miliardi i proventi da realizzare mediante le privatizzazioni nel 1992 e in ciascuno dei due esercizi successivi. La relazione che illustra l'atto parlamentare inerente il bilancio a legislazione vigente precisa, sul punto dello scostamento tra i propositi espressi nel DPEF e l'importo delle previsioni 1992, che potrà affluire all'erario la somma programmata «solo ad avvenuta approvazione parlamentare del provvedimento sulle dismissioni di quote di imprese pubbliche e sulla trasformazione di enti pubblici in società per azioni». Il provvedimento ricordato nella relazione (A. S. 2863) proposto dal Governo lo scorso 5 giugno, è stato tradotto di recente nel D.L. n. 309 del 3/10/1991. I tempi ed i modi di attuazione del nuovo strumento legislativo scontano la particolare complessità e la novità del tema, nonché la difficoltà di creare in tempi brevi un idoneo mercato.

La parte della manovra di finanza pubblica che poggia su tale introito rimane pertanto a rischio sebbene riguardi una posta cui si assegna una sempre maggiore incidenza. Ciò sia naturalmente per gli effetti immediati sugli equilibri di bilancio, sia in termini di continuità relativa delle acquisizioni.

Nel DPEF 1992-94 si fa riferimento alla necessità di una profonda trasformazione del mercato mobiliare, affidata anche alla necessità di creare la «cultura dell'azionariato popolare» in vista dell'alimentazione della nuova componente dell'entrata; ciò in particolare nell'area delle partecipazioni statali, in quella del credito e in quella degli enti pubblici (ENEL).

La strada delle privatizzazioni infatti, enunciata dal Governo in termini di concreta praticabilità da circa un anno, appare percorribile dopo il superamento di obiettive difficoltà anche per ciò che riguarda la formazione delle precondizioni economiche e culturali idonee a trasformare gli indirizzi nell'impiego del risparmio ai fini della sana ricettività sul mercato.

Al rischio previsionale si aggiunge pertanto il rischio del differimento attuativo, connesso in parte consistente alla congrua stima delle attività da dismettere.

La particolare cura che richiede il complesso delle operazioni preliminari alla privatizzazione anche dopo il superamento degli ostacoli giuridici (il ricordato decreto-legge non crea il mercato), sembra provata tra l'altro dalle vicende attuative di quella parte della manovra dello scorso maggio, resa subito operativa con il D.L. 151/1991, convertito con modificazioni nella legge 202/1991. La manovra ha autorizzato (articolo 17) la cessione di quote di partecipazione della Cassa depositi e prestiti negli Istituti speciali di credito (segnatamente nell'IMI e nel CREDIOP); sono state in quella sede verificate difficoltà operative anche nell'avvio del processo di quantificazione e non risulta realizzata alcuna entrata; sebbene risulti effettuata la quantificazione delle quote CREDIOP (2.100 miliardi potrebbero presto affluire all'entrata).

La necessaria attenzione richiesta da tali operazioni non elimina tuttora il rischio di acquisire, nel corrente esercizio, i 5.600 miliardi iscritti in bilancio per il 1991.

La verosimiglianza degli ostacoli avanti indicati non è attenuata dalle parallele vicende che riguardano le dismissioni del patrimonio immobiliare. Il disegno di legge (A.C. 5.000) che tratta tale specifico tema è all'esame del Parlamento. Permane in ogni caso la carenza di un attendibile censimento dei beni da alienare nonché quella dei criteri di avvicinamento ai prezzi di mercato dei beni effettivamente disponibili eventualmente individuati.

4. Settori di spesa a rischio

4.1 Interessi

Come si è rilevato nell'ultima relazione annuale, gli oneri per interessi, sospinti dalla crescita del debito e dall'andamento dei tassi sui mercati internazionali, hanno fortemente contribuito allo sfondamento del fabbisogno complessivo programmato per il 1990.

La relazione di cassa del marzo scorso ha inoltre previsto nel corrente anno per il settore statale una espansione della spesa per interessi, rispetto agli obiettivi originariamente fissati, dell'ordine di 5.000 miliardi, e cioè oltre il 40% del maggior fabbisogno a quella data stimato per il 1991.

A livello di bilancio statale la dotazione di competenza della categoria VI è stata, invece, ridimensionata, in sede di assestamento per il 1991, da 137.450 a 136.297 miliardi.

Nel bilancio di previsione a legislazione vigente per il 1992, sempre in termini di competenza, la spesa per interessi presenta una evoluzione accrescitiva di 16.484 miliardi e si attesta sulla quota di 152.781 miliardi (+12,1% rispetto alle previsioni assestate).

La nota preliminare al progetto di bilancio dà genericamente conto degli elementi su cui si basa la quantificazione della relativa spesa (struttura del debito, evoluzione dei tassi di interesse e fabbisogno).

Rispetto al totale delle spese correnti l'incidenza degli interessi si porta al 28,2% (26,6% nel bilancio assestato del 1991). È da notare quindi che gli oneri per interessi generati dalle dimensioni del debito pubblico assorbono una quota crescente del bilancio a legislazione vigente, deteriorandone gli equilibri.

Senza contare che la spesa per interessi, soprattutto nel più allargato ambito del settore statale, continua in prospettiva a costituire, per quanto riguarda il versante passivo, il fattore di rischio più rilevante, caratterizzato ormai da un permanente scostamento tra previsioni e risultati. Si tratta infatti di una grandezza più di altre esposta all'azione di fattori economici internazionali, per la quale, anche allo scopo di evitare pericolosi effetti di annuncio, l'esercizio previsionale sconta difficoltà del tutto particolari, legate oltretutto alla concreta evoluzione del tasso di inflazione e all'efficacia stessa delle manovre correttive del fabbisogno.

Nel periodo 1980-1990 la spesa per interessi ha mostrato una dinamica di gran lunga superiore a quella di ogni altra categoria di bilancio.

Sul lato della competenza, rispetto ad un indice medio di 388 per la spesa corrente e di 328 per gli oneri di investimento, il rapporto sull'anno base (1980) è stato per gli interessi pari a 722.

Il ritmo accrescitivo è stato particolarmente elevato nel biennio 1989-90 in cui si sono verificati coefficienti del +21,8 e del +23%. In soli due anni gli oneri stessi si sono incrementati quasi del 50% (49,8%), e di circa due punti in termini reali, assorbendo il 9% delle risorse del Paese (9,6% nel più ampio aggregato del settore statale). Tale fenomeno viene specificamente evidenziato nelle risoluzioni parlamentari del 17 luglio u.s. sul D.P.E.F. 1992-94.

Il cospicuo incremento del 1990 ha fatto sì che gli oneri per interessi abbiano sorpassato l'ammontare dell'IRPEF e abbiano ulteriormente distanziato la spesa di investimento.

Dal 1986 — e per importi crescenti — gli interessi corrisposti sono peraltro gravati da una ritenuta fiscale, che ha comportato nel 1990 una entrata superiore a 9.000 miliardi, cui va aggiunta anche la quota per retrocessione di interessi da parte della Banca d'Italia.

4.2 Personale

4.2.1. Secondo i dati forniti dal Dipartimento della funzione pubblica, la tornata contrattuale 1988-90 si è conclusa facendo registrare, nel triennio, un maggior onere di circa 1.850 miliardi (dato, questo, che non tiene conto del maggior onere implicato dall'accordo «scuola», pari a oltre 6.000 miliardi).

L'onere degli accordi è stato scagionato, peraltro, fra il 1990 e il 1991, con un «effetto di trascinamento», a carico dell'esercizio -1991, che è valutato in 4.980 miliardi circa (e, computato l'accordo «scuola», in 5.978 miliardi).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il Dipartimento della funzione pubblica ha stimato, altresì che il costo complessivo della tornata contrattuale raggiungerà nel 1991, i 56.603 miliardi e, pertanto, supererà di 13.279 miliardi l'onere «cartolare» degli accordi, pari a 43.324 miliardi.

Il Dipartimento, infine, valuta in oltre 2.000 miliardi l'incidenza sulle spese di personale di nuove norme di legge emanate nel 1990, ma non include in tale ammontare gli oneri — ritenuti «non quantificabili» — implicati dalla legge n. 142/90 (riforma delle autonomie locali) e dalla legge n. 148/90 (riforma della scuola elementare). Ove si considerassero, peraltro, i provvedimenti legislativi in corso di approvazione, i nuovi oneri di spesa supererebbero i 21.000 miliardi, cui andrebbero aggiunti gli oneri recati dalle due leggi appena menzionate e quelli derivanti dal disegno di legge in tema di riordino del Servizio sanitario nazionale.

4.2.2 Gli incrementi retributivi conseguiti nei diversi comparti in esito alla tornata contrattuale 1988-90 hanno superato sensibilmente il limite che, dopo la stipula dell'accordo per il personale della scuola, fu stabilito dal Governo per il rinnovo degli altri accordi: 1,50% di aumento reale sui tassi programmati di inflazione (5% nel 1988, 5,8% nel 1989, 4,5% nel 1990), equivalente, a regime, ad un incremento del 21,4%.

I maggiori scostamenti rispetto a questa «regola» sono stati registrati, oltre che dall'accordo per il personale della scuola (+36,84%), dagli accordi — per il personale della sanità (+33,75%) e dai nuovi trattamenti concessi ai militari (+29,44%); gli scostamenti minori riguardano il personale del parastato (24,35%) e quello dei ministeri (+25,92%). A regime (1991), l'incremento delle retribuzioni si attesta, mediamente, sul 31,31%.

Senonché la gran parte degli accordi è stata stipulata alla fine del 1989 e nel 1990, onde le trattative contrattuali hanno avuto modo di considerare i tassi reali di inflazione degli anni 1988 e 1989 (rispettivamente 5,1% e 6,3%) e il tasso programmato per il 1990 (4,5%). Con riferimento a tali tassi, l'incremento percentuale delle retribuzioni per l'insieme dei comparti è risultato quasi il doppio del tasso d'inflazione su base triennale, benchè tale scarto si riduca di qualche punto ove si consideri che, nel 1990, il tasso d'inflazione è stato pari al 6,5%.

Pur con siffatta precisazione, la crescita della spesa per il personale procede a ritmi notevolmente elevati, tanto più ove si consideri che gli aumenti retributivi di cui s'è detto si riferiscono ai miglioramenti previsti dagli accordi collettivi 1988-90 ma non considerano l'incidenza di fattori extracontrattuali, sui cui effetti, peraltro, mancano precise quantificazioni (v. pure i capp. II, III e X, parte I, della Relazione della Corte per il 1990).

V'è a dire, altresì che, nel 1991, l'incremento delle retribuzioni rispetto al 1990 — incremento anch'esso dovuto agli effetti degli accordi 1988-90 — è previsto nella misura media del 7,87% (elaborazioni P.C.M. — Dip. F.P.) ed è, pertanto, sensibilmente superiore al tasso programmato d'inflazione per il 1991 (4,5% Dpef; 5% Rpp).

4.2.3 Nel bilancio di previsione a legislazione vigente (d.d.l. 2944 A.S.) le spese per il personale in servizio si attestano, nel 1992, sul livello di 85.405 miliardi, con un incremento sulle previsioni assestate 1991 di 3.077 miliardi, pari al 3,7%.

Secondo la relazione al d.d.l. tale aumento sarebbe dovuto a fattori fisiologici (scala mobile, aumento delle unità di personale ed «evoluzione naturale» degli oneri, soprattutto nel settore della scuola).

L'aumento, peraltro, non tiene conto di una serie di fattori, quali, in primo luogo, gli oneri (da definire con il d.d.l. finanziaria 1992) per il rinnovo dei contratti e, in secondo luogo, le appostazioni iscritte a legislazione vigente in taluni fondi speciali (miglioramento dell'efficienza dei servizi: 160 md. compenso incentivante la produttività: md. 70; provvedimenti in corso di definizione: 500 md.).

Il previsto incremento «naturale» del 3,7% comprende, comunque, sia la spesa per il personale soggetto a contrattazione collettiva, sia la spesa per il personale non contrattualizzato.

Posto che, per il personale soggetto a contrattazione, l'incremento «naturale» della spesa per il 1992 non si discosti dal 3,7%, il contenimento della spesa complessiva (evoluzione «naturale» + costo dei rinnovi contrattuali 1990-92) entro il tasso d'inflazione programmato per il 1992 (4,5% Dpef) lascerebbe un margine di incremento non superiore allo 0,8% (pari a 627 md.) rispetto alle previsioni assestate 1991. È a dire, peraltro, che, secondo quanto si ricava dal d.d.l. finanziaria 1992, gli incrementi retributivi ammissibili per il 1992, potrebbero raggiungere i 3.661 md., dei quali (esclusi 1.663 md. di incrementi dovuti ad automatismi retributivi) 2.000 disponibili per la nuova tornata contrattuale.

Appare evidente lo scostamento di dati e previsioni fra Blv '92 e d.d.l. finanziaria 1992, talchè si rende necessario operare il loro allineamento prima di procedere a più analitiche valutazioni

Va da sè, infine, che la spesa complessiva iscritta in bilancio per il 1992 dovrebbe riguardare anche l'onere del 1991 (primo anno della tornata contrattuale 1991-93) e, del resto, nessuna spesa è stata prevista per tale anno nè com'è noto, dalla legge finanziaria 1991, nè dal d.d.l. finanziaria 1992.

4.2.4 La tornata contrattuale 1988-90 ha dato luogo, per parte della Corte, ad una serie di valutazioni negative in ordine alle modalità di copertura degli oneri recati dagli accordi. Sul punto non è il caso di tornare in questa sede (cfr. comunque, la Relazione per il 1990, cap. X) salvo a dire che le osservazioni della Corte — riassuntive, a loro volta, delle numerose pronunce emanate in sede di controllo — si danno carico anche della necessità che l'evoluzione della spesa per il personale pubblico rispetti le compatibilità generali stabilite dai documenti programmatici e i tetti di spesa posti in legge finanziaria. Donde, una ancor più stringente attualità di quelle osservazioni, nel momento in cui si avvia una rigorosa opera di risanamento finanziario.

4.2.5 La regola di evoluzione delle retribuzioni, individuata dal Dpef 1991-94, stabilisce che gli incrementi retributivi a qualsiasi titolo corrisposti devono rientrare nei tassi programmati di inflazione (4,5% per il 1992, 4% per il 1993; 3,5 per il 1994).

Conseguentemente, il d.d.l. finanziaria 1992 ha previsto che alla contrattazione collettiva per il pubblico impiego saranno destinate, nel triennio 1992-94, le seguenti risorse:

1992: 2.000 md.

1993: 5.300 md.

1994: 7.300 md.

In totale, i rinnovi contrattuali sono finanziati per 14.600 md. nel triennio. Con alcune precisazioni, che sono le seguenti:

- non è previsto alcun onere a carico dell'esercizio 1991, talchè il rinnovo dei contratti slitterà di un anno ed essi copriranno l'arco temporale 1992-94 (anzichè 1991-93);
- la spesa prevista di 14.600 md. è destinata a coprire gli oneri di spesa relativi agli accordi per quattro comparti di contrattazione (ministeri, aziende autonome, scuola, università), nonchè agli aumenti retributivi di polizia e militari: in tutto, circa 2.100.000 addetti. La spesa per il rinnovo degli accordi relativi agli altri comparti (sanità regioni ed enti locali, enti pubblici, enti di ricerca: circa 1.400.000 addetti) graverà sui bilanci degli enti ma non è predeterminata, a meno da non intendere che i trasferimenti statali agli enti di questi comparti comprendano anche il fabbisogno per il rinnovo dei contratti e che tale fabbisogno sia da valutare con riferimento alle retribuzioni medie di ciascun settore.

Si deve intendere, perciò che l'onere complessivo a carico del bilancio dello Stato sarà sicuramente superiore, nel triennio 1992-94, a quello di 14.600 md. indicato dal d.d.l. finanziaria 1992.

4.3 Sanità

4.3.1 Sulla dinamica della spesa sanitaria pubblica, ed in particolare di quella di parte corrente, allocata nel bilancio dello Stato sul cap. 5941 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, la Corte ha dedicato particolare attenzione sia nel referto sul bilancio a legislazione vigente per il 1991, che nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1990, ove, in appendice al capitolo sul Ministero della sanità (cap. XXIII) è riportata una sia pur sintetica analisi specifica.

È emerso, infatti, con preoccupante reiterazione negli ultimi esercizi il fenomeno di un vistoso scollamento rispetto alle previsioni di competenza della spesa realmente sostenuta, con il conseguente accumularsi di oneri latenti ed il necessario ricorso a provvedimenti legislativi di ripiano. Su tali provvedimenti che hanno comportato non lievi oneri aggiuntivi per interessi è dedicato il successivo paragrafo.

Anche per il 1990, a fronte di uno stanziamento di competenza pari a 63.979,8 miliardi si registrano, secondo dati forniti dal Servizio centrale per la programmazione sanitaria, impegni per oltre 80.000 miliardi da parte delle UU.SS.LL.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per il 1991, la previsione di competenza è stata definita in 78.750 miliardi (comprensivi di 6.000 miliardi di copertura degli oneri per il contratto 1988-1990) nell'intento di arginare il fenomeno degli oneri latenti, operando una quantificazione più realistica del F.S.N. di parte corrente. Tuttavia anche in relazione all'esercizio in corso dati e le stime al momento disponibili sembrano confermare, sia pure con proporzioni decisamente meno vistose, uno scostamento dalle previsioni.

Per il primo trimestre 1991 emergono al 30/9/1991 sulla base dei dati del sistema informativo del S.C.P.S. del Ministero della sanità impegni per circa 20.000 miliardi, con un aumento percentuale rispetto all'anno precedente del 12,7%.

Per il primo semestre 1991, sulla base degli analoghi dati relativi solo ad alcune regioni (Piemonte, Molise) che hanno già trasmesso i relativi rendiconti emerge una percentuale di aumento sempre in termini di impegni rispetto all'anno precedente di circa il 20%.

Pur non essendo al momento in grado di fornire una sicura stima di preconsuntivo per tutto il 1991, per la quale andrebbe anche calcolato l'impatto della manovra di contenimento disposta con la legge n. 407 del 1990 valutata inizialmente in oltre 6.000 miliardi, si profila un nuovo, seppur meno forte, scostamento dalle previsioni. La Corte ha richiesto al Ministro del Tesoro gli elementi conoscitivi in possesso e le stime sull'impatto concreto della manovra per il 1991 anche attesa la nota rigidità di talune voci di spesa (personale, acquisto dei beni e servizi, assistenza specialistica e convenzionata). Al momento il Ministero non ha ritenuto di poter corrispondere, come si è già riferito, a tale richiesta. I ritardi nella approvazione ed attuazione della manovra (provvedimenti collegati) unitamente alla riferita rigidità di talune voci di spesa confermano i dubbi sulla portata complessiva delle misure di contenimento a suo tempo disposte. Per il 1991 pur registrando più contenuti aumenti percentuali rispetto al 1990 (in particolare per la spesa farmaceutica che evidenzia un +3,14% a fronte di un incremento del 20% rispetto al 1989) emergerebbe, secondo i dati e le stime effettuate dal SCPS, un prevedibile disavanzo di quasi seimila miliardi (cfr. tabella A allegata), a fronte del quale le Regioni denunciano tuttavia un ben maggiore fabbisogno (circa 10.000 miliardi).

Non decisivo appare, infatti, ai fini di un pareggio tra risorse finanziarie e spese, l'apporto costituito dalle entrate proprie delle UU.SS.LL. stimate in 1.572 miliardi per il 1990 ed in 2.200 miliardi per il 1991 e del contributo al SSN delle regioni a statuto speciale (972 miliardi nel 1990, 1.300 miliardi per il 1991). Nell'unita tabella (fonte S.C.P.S.) viene riportato l'andamento della spesa sanitaria nel quadriennio 1989-1992. I dati 1989 e 90 sono certificati dalle Regioni; i dati 1991 sono stime del S.C.P.S.; la stima per il 1991 include gli effetti conseguenti alla approvazione del d.d.l. collegato alla finanziaria 1992.

Nel bilancio a legislazione vigente per il 1991, la quota del F.S.N. di parte corrente è definita in 85.500 miliardi di cui 2.185 miliardi per oneri di ammortamento mutui regionali relativi alla maggiore spesa per il 1990.

* Il disegno di legge finanziaria 1992 prevede un incremento di 900 miliardi di tale quota, che viene quindi ad essere definita in 86.400 miliardi.

Al d.d.l. finanziaria si accompagna, con provvedimento collegato, il d.d.l. 3004 recante «Disposizioni in materia di finanza pubblica» che al capo II (art. 5) contiene una serie di norme in materia sanitaria. Tali norme, oltre a prevedere una maggiore incisività del regime di compartecipazione dell'utenza alla spesa tendono a definire anche taluni profili di carattere più marcatamente strutturale ed anticipatori dell'assetto delineato nel d.d.l. di riordinamento del S.S.N. (AC n. 2375), già collegato alla legge finanziaria per il 1990. Di particolare rilievo appare la previsione di livelli obbligatori uniformi di prestazioni sanitarie e la corresponsabilizzazione delle regioni per l'erogazione di prestazioni ulteriori, così come il riferimento a documenti programmatici di settore (PSN e piani regionali). Ulteriori previsioni concernono il regime dei controlli, con l'abolizione dei controlli preventivi dei CO.RE.CO (comma 8), il ricorso a mutui per il finanziamento di opere in conto capitale (comma 13), un maggior coinvolgimento delle Regioni, la possibilità di sperimentazioni gestionali (comma 6), la composizione della delegazione di parte pubblica per il rinnovo dei contratti e delle convenzioni (comma 9).

Il comma 11 dell'art. 5 prevede inoltre un aumento del 40% del contributo delle regioni e delle province autonome al S.S.N. (D. l. n. 415 del 1989 convertito nella legge n. 38 del 1990).

La relazione tecnica quantifica in 4.000 miliardi il risparmio conseguente all'inasprimento del regime di compartecipazione (art. 5, comma 4) da portare a riduzione del F.S.N. di parte corrente.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Fonte S.C.P.S.

Tabella A

MINISTERO DELLA SANITÀ

Andamento della spesa sanitaria nel quadriennio 89-92

I dati 1989 e 90 sono certificati dalle regioni

I dati 1991 sono una stima del S.C.P.S.

I dati 1992 sono una valutazione degli effetti del d.d.l. collegato alla finanziaria 1992

	1989	1990	Incr. %	1991	Incr. %	1992	Incr. %
Personale	26.971	31.116	15,37	35.000	12,48	35.160	0,46
B. & S.	12.291	14.226	15,74	15.520	9,10	16.300	5,03
Med. generale	4.590	4.900	6,75	5.200	6,12	5.500	5,77
Farmaceutica	11.746	14.058	19,68	14.500	3,14	10.730	-26,00
Spec. amb. int.	809	870	7,54	920	5,75	960	4,35
Conv. est.	2.608	2.631	0,88	2.700	2,62	1.530	-43,33
Altra ass.	2.475	3.498	41,33	3.545	1,34	3.400	-4,09
Osp. conv.	6.983	7.849	12,40	8.700	10,84	8.490	-2,41
Int. passivi	219	350	59,82	300	-14,29	300	0,00
Altre diff.	350	400	14,29	450	12,50	475	5,56
Vincolate	480	364	-24,17	705	93,68	705	0,00
P.S.N.				550		550	0,00
	69.522	80.262	15,45	88.090	9,75	84.100	4,53
Ent. proprie	2.074	1.572	-24,20	2.200	39,95	2.300	4,55
Reg. stat. spec.		972		1.300	33,74	1.800	38,46
Fabbisogno	67.448	77.718	15,23	84.590	8,84	80.000	-5,43
Riequilibrio						800	
Mutui dis. 90						1.600	
F.S.N.	59.711	64.716	8,38	78.750	21,69	82.400	4,63
Disavanzo	7.737	13.002	68,05	5.840	-55,08	0	

4.3.2 Il fenomeno, più volte evidenziato dalla Corte, di un costante scollamento tra previsioni del F.S.N. di parte corrente e dati di consuntivo, che ha dato luogo, come è noto, a reiterati interventi legislativi di ripiano, induce a richiamare taluni dati e provvedimenti già considerati nella richiamata analisi specifica.

Gli oneri che hanno gravato sul bilancio nello scorso esercizio e che soprattutto graveranno su quelli futuri per effetto dell'assunzione a carico del bilancio stesso dell'ammortamento di una serie di mutui autorizzati per ripianare le ingenti passività che costantemente si formano nel sistema, possono essere identificati in base alle seguenti disposizioni.

L'art. 1 del D.L. n. 528 del 29 agosto 1984, convertito nella legge n. 733 del 31 ottobre 1984, ha previsto l'assunzione a carico del bilancio dello Stato, a decorrere dall'anno finanziario 1986, dell'onere di ammortamento dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti per la copertura delle spese effettuate in eccedenza alla dotazione del Fondo sanitario o alle altre entrate previste per il finanziamento della spesa sanitaria corrente.

Il rimborso operato nel corso dell'esercizio 1990 a favore della Cassa depositi e prestiti è stato pari a 1077,3 miliardi (774 nel 1989), di cui 892 in conto competenza (593,4 nel 1989) e 185,3 in conto residui (180,6 nel 1989) (cap. 5957).

Gli artt. 1 e 3 del D.L. n. 201 del 29 maggio 1989, convertito con legge 28 luglio 1989, n. 262, hanno dettato disposizioni al fine di ripianare parte della maggiore spesa sanitaria per gli anni 1985 e 1986, prevedendo in particolare che:

– i tesoriери delle regioni e delle unità sanitarie locali siano autorizzati a concedere anticipazioni straordinarie di cassa entro il limite dell'importo della spesa sanitaria relativa agli anni 1985 e 1986 finanziabile con operazioni di mutuo con la Cassa depositi e prestiti ai sensi dell'art. 3, comma 1 del D.L. n. 382 del 19 settembre 1987, convertito in legge n. 456 del 29 ottobre 1987, al netto delle somme già erogate dalla Cassa stessa;

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

— l'esposizione debitoria delle regioni e delle unità sanitarie locali, nei confronti dei rispettivi tesorieri, in relazione alle anticipazioni concesse, sia assunta a carico del bilancio dello Stato e sia regolata, entro il limite di lire 3.000 miliardi, mediante rilascio ai tesorieri di titoli di Stato aventi valuta 1° gennaio 1990.

A seguito delle suddette disposizioni, il Ministero del tesoro, in data 15 marzo 1990, ha proceduto ad un'emissione di certificati di credito del Tesoro per l'importo di 1.617,7 miliardi, pari alla somma degli importi delle anticipazioni da ripianare; successivamente, con D.M. del 21 giugno 1990, si è disposta la riapertura dell'emissione medesima per l'ulteriore importo di 74,5 miliardi ai fini della copertura delle anticipazioni effettuate successivamente alla data del 31 dicembre 1989.

Complessivamente, il ricavo netto dei titoli emessi è stato così pari a 1.692,1 miliardi.

Il D.L. n. 382 del 25 novembre 1989, convertito con legge n. 8 del 25 gennaio 1990, recante «disposizioni urgenti sulla partecipazione alla spesa sanitaria e sul ripiano dei disavanzi delle unità sanitarie locali», ha disposto (art. 4, comma 2) il finanziamento della maggiore spesa sanitaria corrente per gli esercizi finanziari 1987 e 1988 da parte delle regioni e delle province autonome mediante l'impiego delle somme eventualmente non utilizzate del Fondo sanitario nazionale di parte corrente, e mediante operazioni di mutuo, con onere di ammortamento a carico del bilancio dello Stato, entro i seguenti limiti:

a) -20%, da attivare entro il 31 dicembre 1989 con la Cassa depositi e prestiti secondo criteri e procedure stabiliti con decreto del Ministro del tesoro;

b) -35%, da attivare nell'anno 1990 con le aziende ed istituti di credito ordinario speciale, individuati con decreto del Ministro del tesoro e secondo condizioni, durata e modalità stabilite nel decreto medesimo.

In attuazione delle suddette disposizioni, il Ministro del tesoro ha provveduto, in data 7 dicembre 1989, relativamente al punto a), ad emanare un decreto di determinazione delle modalità criteri e procedure ai fini della contrazione ed ammortamento dei mutui stipulati con la Cassa DD.PP. e, relativamente al punto b) ad emanare un altro provvedimento in data 7 maggio 1990.

Con tale ultimo decreto sono stati individuati le aziende ed istituti di credito con i quali possono essere attivate le operazioni di mutuo di cui all'art. 4, comma 2, lettera b), del D.L. n. 382 del 25 novembre 1989.

I mutui stessi dovranno avere una durata non inferiore a dieci e non superiore a quindici anni e potranno essere regolati a tasso fisso o a tasso variabile (semestralmente, sulla base di parametri individuati e con l'aggiunta di uno «spread» nella misura massima dello 0,80%).

La legge n. 334 del 19 novembre 1990, di conversione del D.L. n. 262 del 15 settembre 1990, recante «misure urgenti per il finanziamento del saldo della maggiore spesa sanitaria relativa agli anni 1987-1988 e disposizioni per il finanziamento della maggiore spesa sanitaria relativa all'anno 1990», ha regolato il finanziamento del saldo (45%) per gli anni 1987 e 1988. Per le eccedenze della spesa sanitaria per l'esercizio 1989, è prevista la copertura in via prioritaria mediante i proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali, non soggetti a vincoli. I disavanzi in eccesso alla copertura con le cennate alienazioni sono ripianati dalle regioni mediante operazioni di mutuo da stipulare nel secondo semestre del 1992 con aziende ed istituti di credito. Gli oneri di ammortamento dei suddetti mutui (valutati in 1.500 miliardi a decorrere dal 1993) sono a carico delle regioni, le quali vi faranno fronte, a partire dal 1993, impiegando le specifiche quote del Fondo sanitario all'uopo destinate e vincolate.

Per l'anno 1990, le spese sostenute in eccedenza agli stanziamenti di parte corrente sono poste a carico dei bilanci regionali e sono finanziate mediante operazioni di mutuo con ammortamento a carico dello Stato, fino alla concorrenza di 90.000 lire a cittadino residente per ciascuna regione. Alla differenza residua faranno fronte le regioni per il 25% (anche avvalendosi delle entrate previste dalla L. n. 158 del 14 giugno 1990, e del proventi dell'alienazione di beni disponibili); quanto al restante 75%, sarà coperto con l'accensione di mutui il cui onere è a carico dello Stato (a condizione che gli stessi non siano accesi con aziende ed istituti di credito). L'onere per l'ammortamento dei mutui di pertinenza statale è valutato, a decorrere dal 1992, in 2.185 miliardi. Le modalità di copertura dei disavanzi previsti nel citato d.l. n. 262 del 1990 convertito con I. n. 334 del 1990, sono state impugnate da numerose Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano che avevano ravvisato diversi profili di contrasto con i principi costituzionali

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 283 del 23 maggio - 18 giugno 1991, ha peraltro dichiarato non fondate le questioni poste, rilevando positivamente i segnali di corresponsabilizzazione delle Regioni soprattutto in ordine alla verifica della «effettiva improcrastinabilità e della assoluta urgenza delle spese in eccedenza che le unità sanitarie locali intendono compiere». Verifica che presuppone l'attivazione di più penetranti ed efficaci controlli da parte delle regioni stesse.

4.4 Previdenza

L'operazione di trasparenza effettuata con la legge n. 88 del 1989, con cui è stata separata la previdenza dall'assistenza ha messo in chiaro che - al di là della sistemazione, pure necessaria, dei rapporti finanziari tra Stato ed INPS - il nodo pensionistico è costituito dagli squilibri strutturali legati al processo di invecchiamento demografico e all'inadeguatezza del sistema contributivo rispetto al volume delle prestazioni.

Come si evince dai dati riportati nella tabella B, da un lato l'insieme dei versamenti all'INPS da parte dello Stato è considerevolmente aumentato negli ultimi anni, dall'altro si è verificato un sistematico sfondamento dei tetti annualmente fissati dalla legge finanziaria. Il fenomeno ha anzi assunto una rilevante dimensione nel biennio 1989-90, con debordi superiori ai 7.000 miliardi per ciascuno di tali anni.

Le stime sul progressivo aggravamento del disavanzo del settore, destinato ad evolversi, nel lungo termine, sino a raggugiarsi all'intero prodotto interno lordo annuo, pur dopo l'adozione di un necessario pacchetto di riforme, aveva indotto il Governo ad individuare nel D.P.E.F. 1992-94 le linee guida di riforma del sistema pensionistico, che avrebbero dovuto essere trasfuse in uno specifico disegno di legge da presentare entro il 15 giugno u.s.

In carenza dell'avvio di tali interventi strutturali, destinati peraltro a dispiegare i loro effetti solo nei prossimi anni, la legge finanziaria per il 1992 fissa in 58.000 miliardi il complesso dei versamenti da parte dello Stato, ivi compreso l'importo di 3.900 miliardi determinato ai fini della progressiva assunzione a carico del bilancio dello Stato degli oneri della richiamata gestione assistenziale.

Il predetto limite di 58.000 miliardi, come risulta dalla relazione illustrativa del disegno di legge finanziaria, sconta fra l'altro gli effetti finanziari sul comparto INPS, derivanti dall'elevazione delle aliquote contributive a carico dei lavoratori dipendenti ed autonomi, stimati nella misura di 2.570 miliardi.

TABELLA B) Spesa previdenziale

(importi in miliardi)

	1987	1988	1989	1990	1991
Pagamenti pensioni nell'area postale	61.072		66.974	71.744	78.438
Versamenti INPS al Tesoro a valere sui contributi	27.332		30.475	24.648	24.345
Onere complessivo per l'INPS, coperto da:	33.740		36.499	47.097	54.093
a) trasf. dal bilancio statale	30.893		29.712	30.059	44.402
b) anticip. di tesoreria	—	2.847	6.787	17.038	9.691
Tetto della spesa previd. fissato dalle leggi finanziarie	33.400	36.000	* 39.770	47.000	58.500
Sfondamento del tetto	340		499	7.327	7.093
Regolazioni debitorie	37.651		40.000	—	—
Contributo per separazione tra assistenza e previdenza	15.997	16.504	17.225	18.431	* 19.357

(*) La legge finanziaria 1989 aveva stabilito il tetto di spesa in 37.500 mld, importo poi elevato alla misura sopraindicata in considerazione degli oneri derivanti dalla L. 544/88.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4.5 Categorie protette

Nel corso del 1991 si è determinata per la prima volta nell'assistenza agli invalidi civili, ciechi e sordomuti, una diminuzione del numero complessivo degli assistiti e, conseguentemente, delle somme destinate alle spese assistenziali: da 1.269.592 minorati assistiti alla data del 31.12.1990 si è passati a 1.245.048 (dato 1991 considerato definitivo dal Ministero dell'interno - Direzione generale dei servizi civili).

Minorati assistiti alla data del					
	31-12-1987	31-12-1988	31-12-1989	31-12-1990	1991
Invalidi civili	772.968	870.013	958.981	1.114.508	1.091.952
Sordomuti	14.729	14.683	17.802	35.288	37.338
Ciechi civili	110.648	112.783	115.033	119.796	115.758
Totale	898.345	997.479	1.091.816	1.269.592	1.245.048

Tale fenomeno, tuttavia, non può essere considerato un segnale di diminuzione dei soggetti appartenenti alle categorie assistite: la flessione del numero complessivo degli assistiti, infatti, è da ricondurre esclusivamente al ridotto funzionamento degli organi sanitari ai quali è attribuito il compito di svolgere gli accertamenti sanitari delle infermità che danno luogo alla concessione delle previste provvidenze.

Come già segnalato nella relazione al Parlamento per l'anno 1990, il settore in argomento è stato interessato nel triennio 1988-90 da leggi di riforma (D.L. 30/5/1988, n. 173, convertito nella legge 27.7.1988, n. 291; legge 25.1.1990, n. 8; legge 21.3.1990, n. 52; legge 15.10.1990, n. 295) che, in un primo tempo, hanno attribuito la competenza della verifica dei requisiti sanitari e socio-economici alle nuove commissioni mediche periferiche per le pensioni di guerra e di invalidità civile, ma che, successivamente, hanno conferito nuovamente alle unità sanitarie locali detta competenza (con l'obbligo, tuttavia, di inviare copia dei verbali degli accertamenti sanitari effettuati dalle UU.SS.LL. - salvo alcuni casi - alla competente commissione medica periferica per le pensioni di guerra e di invalidità civile).

A seguito di queste modifiche normative 1.350.000 domande di concessione di provvidenze in giacenza sono state trasferite nuovamente alle UU.SS.LL.

Le descritte vicende legislative hanno, quindi, comportato pesanti ritardi nell'attività di accertamento sanitario delle infermità e, conseguentemente, in quella di concessione delle provvidenze.

È da presumere che, una volta ritornata a regime l'attività di accertamento delle UU.SS.LL. tenuto conto dell'andamento crescente negli anni scorsi, si verifichi un nuovo aumento del numero complessivo degli assistiti.

TABELLA C

SPESA ASSISTENZIALE
(importi in miliardi)

MINISTERO DELL'INTERNO

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Previsioni iniziali	4.945	6.665	7.218	9.240	11.200	11.448
Previsioni definitive	5.664	6.887	7.440	12.692,8	10.716,8*	
Invalidi						
Pagamenti competenza	2.836,5	3.567,2	4.377,4	5.731,8		
civili						
Pagamenti complessivi	5.124,1	6.220,8	7.322,8	8.854,5		
(cap. 4288)						
Economie sui residui	—	259,5	122,8	345,7		
Economie sulla competenza	—	—	—	302,5		

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	
Sordomuti (cap. 4289)	Previsioni iniziali	51,8	51,8	52,8	132	171	187
	Previsioni definitive	51,8	131	132	179,5	179 *	
	Pagamenti competenza	22,2	24,1	44,6	59,4		
	Pagamenti complessivi	44,6	50,1	91,7	133		
	Economie sui residui	0,2	—	2,7	8,4		
	Economie sulla competenza	—	40,8	15,9			
Ciechi civili (cap. 4290)	Previsioni iniziali	658	786	830	1.000	1.134	1.224
	Previsioni definitive	758	884,8	989,9	1.143,7	1.201,1 *	
	Pagamenti competenze	355,8	406,3	469,6	425,9		
	Pagamenti complessivi	648,4	767,1	882,5	908,6		
	Economie sui residui	13	—	29,9	35,9		
	Economie sulla competenza	—	—	—	8,5		

(*) Si tratta per il 1991 dei dati assestati.

4.6 I trasporti locali

Rinviando a quanto riferito nella recente relazione sul rendiconto generale dello Stato in ordine ai trasferimenti statali alle aziende municipalizzate di trasporto nel 1990, può qui aggiungersi che la tab. 10 (trasporti cap. 1660) allegata al progetto di bilancio per il 1992 reca una previsione di spesa (competenza e cassa) a carico del fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubbliche e private di competenza regionale, provinciale e comunale pari alle previsioni iniziali della legge di bilancio 1991 (3.879 miliardi) e inferiore di 531,8 miliardi alle previsioni assestate per lo stesso 1991 (per l'andamento di questi trasferimenti nel periodo 1987-1990 si veda l'unità tabella D).

Nel 1989 e nel 1990 sono stati registrati, nel settore dei trasporti municipalizzati, nonostante gli interventi di ripiano del fondo nazionale trasporti, «disavanzi residui» rispettivamente di 950 miliardi e di 1.168 miliardi.

E, in effetti, il settore trasporti, sul quale gravano oneri estranei alla gestione aziendale (tariffe politiche, alti costi indotti dalla congestione del traffico nelle aree urbane), appare un'area elettivamente esposta all'indebitamento e alla produzione di oneri latenti, e quindi alla necessità di periodici interventi legislativi di ripiano.

A questo riguardo è da ricordare che con il D.L. 31 ottobre 1990 n. 310 convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 1990 n. 403, gli enti locali sono stati autorizzati a contrarre mutui con oneri di ammortamento a proprio carico e ad alienare il patrimonio disponibile ai fini della copertura del disavanzi delle aziende di trasporto pubbliche e dei servizi di trasporto in gestione diretta relativi agli esercizi 1987-1990. Tali disavanzi possono valutarsi in non meno di 5.000 miliardi.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEI TRASPORTI
(importi in milioni)

Tabella D

Capitolo 1660 - Ripiano dei disavanzi di esercizio							
—	1987	1988		1989		1990	
		—	% es. prec.	—	% es. prec.	—	% es. prec.
Prev. def. comp.	4.464.000	4.463.000	4,01	4.423.185	- 4,73	4.205.500	- 4,90
Impegni comp.	4.464.000	4.463.000	4,01	4.423.185	- 4,73	4.205.500	- 4,90
Pagato comp.	4.464.000	4.463.000	4,01	4.423.185	- 4,73	4.205.500	- 4,90
Residui comp.		0		0		0	
Econom. comp.	0	0		0		0	
Pagam. totale	4.756.000	4.463.000	- 2,38	4.423.185	- 4,73	4.205.500	- 4,90
Residui totali.	0	0		0		0	
Econom. totali	0	0		0		0	
Capitolo 1664 - Nuovo contratto autoferrotranvieri							
—							1990
Prev. def. comp.							190.000
Impegni comp.							190.000
Pagato comp.							189.310
Residui comp.							0
Econom. comp.							0
Pagam. totale							169.310
Residui totali							20.689
Econom. totali							0
Capitolo 7296 - Investimenti nel settore dei trasporti pubblici locali							
—	1987	1988		1989		1990	
		—	% es. prec.	—	% es. prec.	—	% es. prec.
Prev. def. comp.	700.000	700.000	0,00	400.000	- 42,86	330.000	- 17,50
Impegni comp.	700.000	700.000	0,00	400.000	- 42,86	330.000	- 17,50
Pagato comp.	700.000	700.000	4,01	392.945	- 43,87	330.000	- 16,02
Residui comp.	0	0		0		0	
Econom. comp.	0	0		0		0	
Pagam. totale	700.000	700.000	0,00	392.945	- 43,87	330.000	- 16,02
Residui totali.	0	0		7.054		0	
Econom. totali	0	0		0		7.054	

5. Regolazioni debitorie

Per l'esercizio 1991, i documenti di bilancio non contengono specifiche previsioni di regolazioni debitorie.

Nel bilancio di previsione 1990 erano previsti ai capp. 5948 e 5949 del Tesoro ripiani per 6.000 miliardi: 3.000 destinati al ripiano della spesa sanitaria per gli anni 1985 e 1986 (cap. 5948) e 3.000 miliardi alla copertura, nella misura dell'80%, dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubbliche e private (cap. 5949) per gli esercizi 1982, 1983, 1984, 1985 e 1986. A consuntivo, risultano, per il 1990 impegnati e pagati 1.692 miliardi sul cap. 5948 (spesa sanitaria 1985 e 1986) e 2.889 miliardi sul cap. 5949 (aziende di trasporti) per un totale di 4.581 miliardi.

Come si è detto, per il 1991 non risultano espresse previsioni di bilancio a titolo di regolazioni debitorie; anche per tale esercizio peraltro la legge finanziaria fissa (art. 11, comma 1) l'importo del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubbliche e private nelle regioni a statuto ordinario, di cui è stata fornita più dettagliata esposizione nel precedente paragrafo 4.6.

Analoga disposizione è prevista nel d.d.l. finanziaria per il 1992 (art. 4, comma 1). Tale provvedimento considera altresì (art. 1, comma 1) 7.500 miliardi per la regolazione in titoli dei crediti d'imposta. Dalle previsioni di competenza per il 1992 riemerge, sia pure in dimensioni più contenute, il fenomeno delle regolazioni debitorie (cfr. in particolare il ripiano per 492 miliardi della spesa sanitaria sostenuta nel periodo 1987-1988).

Va peraltro rammentato che nel DPEF 92-94 venivano indicate quote rilevanti di spesa finalizzate al ripiano di situazioni debitorie. Lo stesso documento quantificava il solo debito sommerso inerente ai rimborsi di imposta in 63.000 miliardi al termine del 1988. Nel disegno di legge finanziaria per il 1992 viene considerata la sola regolazione in titoli dei crediti di imposta per un ammontare di 7.500 miliardi, con conseguente sostanziale superamento del livello del saldo netto da finanziare fissato nelle risoluzioni parlamentari del 17 luglio u. s. nella misura di 120.100 miliardi: l'art. 1 dello stesso progetto di legge finanziaria 1992 stabilisce infatti il limite di tale saldo differenziale in 117.500 miliardi al netto del richiamato importo di 7.500 miliardi.

Nell'unito prospetto si evidenziano i dati delle regolazioni debitorie desunti dai consuntivi del periodo 1985-90.

Sul problema della evidenziazione delle regolazioni contabili debitorie nei documenti di bilancio, la Corte aveva reso, su richiesta del Presidente del Senato, uno specifico referto con riferimento all'esercizio 1985, alle cui considerazioni, sia di carattere generale, che relative a singoli settori può tuttora farsi positivo riferimento.

REGOLAZIONI DEBITORIE nel periodo 1985-90 (in miliardi)

Anno	Impegni	Pagamenti
1985	17.017	15.285
1986	21.487	
1987	22.243	39.243
1988	40.210	41.028
1989	200	654
1990	4.581	4.581
	105.738	100.791

Premesso che con l'accezione impiegata, e nell'assenza di una univoca definizione normativa, vengono fatti rientrare fenomeni in parte diversi e riguardanti gestioni che si pongono con maggiore o minore contiguità rispetto al bilancio dello Stato (INPS, UU.SS.LL. Trasporti locali), si è comunque ritenuto di segnalare all'attenzione del Parlamento quei settori in cui meno attendibili e rispettate sono risultate,

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nell'esperienza degli ultimi esercizi, le previsioni di competenza, con il conseguente ricorso ad operazioni di ripianamento.

Tali interventi *ex post*, oltre ad incidere negativamente sulla validità e sulla funzione stessa delle previsioni di competenza e delle scelte programmatiche di allocazione delle risorse, hanno comportato, non di rado, con l'accumularsi di oneri aggiuntivi, l'accrescersi della spesa a carico dello Stato anche per i conseguenti oneri per interessi.

In ogni caso sono apparsi compromessi, con la divaricazione tra l'esercizio in cui trova evidenza la regolazione e quello relativo alla spesa concretamente effettuata, fondamentali principi giuscontabili, facendo gravare su esercizi successivi spese già realizzate e che non trovano fedele rappresentazione nei documenti di competenza.

I settori ove, pur nella rilevante diversità di struttura giuridica, di meccanismi di spesa e di procedure regolatorie, si è evidenziato maggiormente il fenomeno, di cui peraltro ampia segnalazione è presente, oltre che nel citato referto specifico, nelle annuali Relazioni della Corte, possono ricondursi alle gestioni della previdenza e assistenza, della sanità e dei trasporti.

Per tali settori, considerati a maggior rischio per gli equilibri finanziari, si è quindi ritenuto di fornire un sia pur sintetico riferimento problematico, con l'indicazione delle tendenze registrate negli ultimi esercizi e di una stima del loro presumibile andamento nel 1991.

REFERTO SPESE PUBBLICHE



n. 2/91

Le SEZIONI RIUNITE
in sede referente

composte dai magistrati:

PRESIDENTE: dott. Giuseppe CARBONE
PRESIDENTI DI SEZIONE: prof. dott. Gino VIOLA

CONSIGLIERI: prof. dott. Manin CARABBA
dott. Carmelo GERACI
dott. Mario GIAQUINTO
dott. Massimo VARI
dott. Maurizio MELONI
dott. Pietro DE FRANCISCIS (rel.)
dott. Rita ARRIGONI PALLOTTA
dott. Giuseppe BELLISARIO
dott. Paolo NERI

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la lettera in data 2 agosto 1991 – Prot. n. 12354/S, con la quale il presidente del Senato della Repubblica – su mandato della V Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio) – ha chiesto alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 133 del regolamento del Senato medesimo, informazioni, chiarimenti e documenti in ordine al disegno di legge n. 2847 concernente «Norme generali in materia di opere pubbliche», assegnato alla predetta Commissione in sede consultiva;

VISTO l'art. 133 del Regolamento del Senato della Repubblica;

UDITO nella Camera di consiglio del 20 settembre 1991 il relatore, Consigliere Pietro DE FRANCISCIS;

PRESENTE il Vice procuratore generale dott. Vincenzo APICELLA;
hanno deliberato il seguente

REFERTO PER IL PARLAMENTO

sul disegno di legge AS n. 2487, recante
“Norme generali in materia di opere pubbliche”

1. Preliminarmente deve rilevarsi che il testo rimesso alla Corte è quello definito dalla VIII Commissione del Senato (lavori pubblici, comunicazioni) in sede deliberante, su proposta del relatore Sen. Marniga; esso modifica integralmente l'originaria formulazione del disegno di legge presentato dal Ministro dei lavori pubblici in data 16 ottobre 1990, atteso che, su un totale di ventidue articoli, diciassette sono stati sostituiti e cinque risultano soppressi, a beneficio di altrettante disposizioni di nuova formulazione (artt. 1-bis, 1-ter, 4-bis, 13-bis, 15-bis).

Va inoltre sottolineato che in data 3 luglio 1991, su richiesta del presidente della Commissione di merito, Sen. Bernardi, un gruppo di magistrati della Corte, comprendente l'estensore del presente referto, ha partecipato ad un'audizione informale relativa ad un testo intermedio, contenente le proposte del relatore al «Comitato ristretto» nominato dalla Commissione medesima.

In relazione a quest'ultima circostanza e tenuto conto della esplicita finalizzazione della richiesta di referto alla pronuncia della V Commissione (Programmazione economica, bilancio) in sede consultiva, ritiene il Collegio che il referto stesso debba limitarsi ad una sintetica valutazione di quelle disposizioni che, nell'ambito dello schema di normativa in esame, presentino implicazioni di carattere finanziario o possano riverberare effetti sulle politiche di bilancio e sugli andamenti della spesa pubblica.

Nondimeno la Corte non può non richiamare l'attenzione sulla intrinseca rilevanza del disegno di legge nel suo complesso che, innovando sensibilmente il vigente assetto normativo del settore delle opere pubbliche, è destinato ad influire in modo rilevante su tutta l'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni

In particolare, di fronte ad una disciplina caratterizzata da una estesa e incisiva delegificazione e incentrata su nuovi istituti (concessione di servizi, funzionario responsabile del procedimento, polizze assicurative e indennitarie per esecutori e progettisti delle opere, ecc.), si avverte l'esigenza di un adeguamento sia del sistema dei controlli alle sempre più ampie forme di collaborazione tra pubblico e privato sia delle competenze giurisdizionali della Corte in materia di responsabilità dei dipendenti pubblici.

2. Venendo al tema del referto, è da dire che l'analisi presenta aspetti di indubbio rilievo, poichè le norme in esame (art. 1) riguardano le opere pubbliche di qualsiasi importo delle amministrazioni statali, degli enti locali e degli enti pubblici, nonchè — ed è questo uno degli aspetti innovativi del disegno di legge — le opere di altri soggetti che beneficino di sovvenzioni o contributi pubblici in misura superiore al 50% del loro importo.

Vengono dunque in evidenza profili gestionali che riguardano non solo le spese per investimenti diretti delle pubbliche amministrazioni, ma anche le spese per trasferimenti in conto capitale per la realizzazione di opere pubbliche.

In tale prospettiva riveste particolare importanza, ai fini di una più tempestiva e realistica programmazione degli interventi e di una maggiore trasparenza dell'azione amministrativa, la disposizione di cui all'art. 2 che fa obbligo alle amministrazioni di predisporre un elenco delle opere da eseguirsi nel triennio successivo «sulla base degli indirizzi programmatici in materia di investimenti pubblici e tenuto conto delle disponibilità finanziarie previste in bilancio».

Rispetto a precedenti norme (cfr. ad esempio l'art. 3 del D.P.R. n. 748 del 1972) piuttosto generiche e spesso disattese, la disposizione reca maggiori elementi di concretezza poichè l'elenco delle opere non è meramente enunciativo ma «è redatto sulla base di progetti preliminari» predisposti dalle amministrazioni e sembra avere valore autolimitativo per queste ultime, in quanto (art. 2, comma 3) l'aggiornamento annuale — oltre che per modificazioni negli stanziamenti, disposti dalla legge finanziaria — è previsto solo per «eventi straordinari ed imprevedibili».

Se correttamente applicato, tale precetto legislativo — che estende al settore delle opere pubbliche un'analogia disposizione prevista dalla direttiva CEE n. 88/295 del 22 marzo 1988 in materia di appalto di forniture (preventiva pubblicazione dei «programmi di acquisto» delle singole amministrazioni all'inizio di ogni esercizio finanziario) — dovrebbe favorire una più tempestiva e mirata progettazione definitiva delle opere, sia da parte delle stesse amministrazioni, sia da parte delle imprese contraenti: queste ultime, conoscendo con sufficiente anticipo i programmi di intervento delle varie amministrazioni, potrebbero meglio pianificare la propria attività sotto il profilo organizzativo e finanziario, assicurando una partecipazione più razionale e selettiva alle gare.

Il tutto dovrebbe produrre, come effetto indotto, una migliore realizzazione delle opere sotto il duplice profilo del rispetto dei termini di ultimazione e della riduzione dei costi di costruzione.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3. Altra innovazione degna di nota è quella introdotta dall'art. 3, comma 7, del disegno di legge in esame, il quale dispone che «le spese inerenti alla progettazione e, ove necessario, agli studi e alle ricerche connesse fanno carico agli stanziamenti stabiliti in conto capitale negli stati di previsione della spesa dei titolari delle opere». La loro incidenza percentuale sugli stanziamenti stessi — che non può comunque superare il limite del 10% — è determinata ogni due anni, in rapporto alla tipologia e all'importo delle diverse opere, dal Ministro dei lavori pubblici di concerto con i Ministri del bilancio e del tesoro, sentito il Ministro dell'ambiente.

In tal modo la norma, oltre a riconoscere il carattere sostanzialmente «produttivo» delle spese di progettazione delle opere (con conseguente imputazione ai corrispondenti capitoli di conto capitale), consente alle amministrazioni appaltanti di procedere con maggiore tempestività all'impegno ed all'erogazione dei fondi, senza attendere la definizione formale del procedimento amministrativo di stipulazione e approvazione del contratto di appalto per l'esecuzione delle opere.

L'ulteriore disposizione di cui al comma 8 dello stesso art. 3, la quale prevede che l'amministrazione appaltante, nel determinare il prezzo a base d'asta, specifichi separatamente l'importo relativo alla progettazione, consente altresì di evitare l'ingiustificata lievitazione degli oneri progettuali nelle ipotesi (art. 1-ter, comma 1, lett. b e c) in cui è prevista da parte del privato contraente — oltre all'esecuzione dell'opera — la compilazione, rispettivamente, del solo progetto esecutivo, ovvero dei progetti definitivo ed esecutivo sulla base della progettazione preliminare predisposta dall'amministrazione medesima.

4. Particolare attenzione meritano le disposizioni recate dall'art. 13 del disegno di legge in materia di anticipazioni alle imprese appaltatrici e di revisione dei prezzi contrattuali.

Come è noto, tra i due istituti esiste un rapporto di interconnessione, poichè a termini dell'art. 14 della legge n. 1 del 1978 e successive modificazioni, le somme eventualmente corrisposte a titolo di anticipazione sono escluse dal computo della revisione prezzi.

Con specifico riferimento all'ultimo quinquennio la Corte, nelle annuali relazioni al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, ha evidenziato — tra l'altro — il manifestarsi di un rinnovato interesse delle imprese appaltatrici per l'anticipazione di parte del prezzo contrattuale, in concomitanza con l'entrata a regime della nuova disciplina della revisione prezzi introdotta dalla legge n. 41 del 1986 (legge finanziaria 1986).

Vale ricordare che l'art. 33 di quest'ultima legge, oltre ad escludere l'operatività della revisione prezzi per i lavori di durata inferiore ad un anno, ha unificato (comma 5) la normativa revisionale delle opere pubbliche, delle forniture e dell'appalto di servizi, elevando l'alea contrattuale al 10%.

Tali correttivi, unitamente al «raffreddamento» dell'inflazione monetaria, hanno sensibilmente limitato l'operatività del meccanismo revisionale, riducendo in modo tangibile la sua incidenza sul costo finale delle opere.

Per altro verso, le recenti misure di contenimento della spesa pubblica varate con il D.L. n. 65 del 1989 convertito dalla legge 26 aprile 1989 n. 155 hanno disciplinato in modo più restrittivo la materia delle anticipazioni (art. 2) abolendo l'anticipazione cosiddetta «contrattuale» prevista in particolari casi dall'art. 12, comma 5, della legge di contabilità generale dello Stato e riducendo dal 20% al 10% la misura dell'anticipazione cosiddetta «finanziaria», di generale applicazione a tutti i contratti concernenti lavori, forniture e servizi, su richiesta delle ditte interessate previa valutazione annuale della situazione economica del Paese da parte del Ministro del tesoro.

Alla luce delle considerazioni che precedono e avuto riguardo al permanere di notevoli difficoltà nel governo della finanza pubblica che esigono un rafforzamento delle misure di contenimento della spesa, suscitano perplessità disposizioni — come quelle di cui all'art. 13, comma 1, del disegno di legge — che, capovolgendo un principio fondamentale della legge di contabilità generale dello Stato (art. 12, comma 4), trasformano l'anticipazione di parte del prezzo contrattuale da eccezione a regola («il soggetto appaltante concede di regola all'appaltatore il contrasto con la precedente disciplina restrittiva è reso ancor più evidente dal fatto che la misura del 10% è prevista come limite massimo dal citato art. 2 della legge n. 155 del 1989, mentre rappresenta il limite minimo (e questa è un'ulteriore novità) per le anticipazioni in materia di opere pubbliche, che possono arrivare fino al 25% dell'importo totale.

Nel testo del ricordato art. 13, comma 1, non si rinviene, inoltre, alcun accenno al decreto autorizzativo del Ministro del tesoro che «per periodi di durata determinata» (generalmente un esercizio finanziario) può consentire la concessione di anticipazioni a beneficio dei privati contraenti; nulla è altresì stabilito in ordine alla prestazione di idonee garanzie, alle modalità di recupero delle somme anticipate, alle ipotesi di revoca dell'anticipazione ed alla conseguente corresponsione degli interessi.

Per quanto riguarda infine la revisione dei prezzi contrattuali, la formulazione del comma 2 del ripetuto art. 13 appare più completa, poichè fa esplicito riferimento alla disciplina precedente confermando le norme di cui ai punti 2 e 4 dell'art. 33 della legge n. 41 del 1986, relativi — rispettivamente — alla non revisionabilità dei lavori di durata inferiore ad un anno e all'affidamento di lavori con la formula del «prezzo chiuso».

Tuttavia, in presenza di un tasso di inflazione tendenziale di poco inferiore al 7%, la riduzione dell'alea contrattuale dal 10% al 5% appare intempestiva e potrebbe rilanciare un diffuso ricorso ai meccanismi revisionali da parte delle imprese appaltatrici, aggravando le già complesse procedure di direzione e contabilizzazione dei lavori e — ciò che maggiormente preoccupa — riproponendo quei fenomeni distorsivi di appesantimento della fase esecutiva delle opere, di ricorrente conflittualità tra amministrazione appaltante e impresa appaltatrice, di generalizzata lievitazione del costo finale delle opere, che hanno negativamente caratterizzato la gestione delle opere pubbliche nei primi anni '80.

Gli effetti perversi troppo spesso derivanti dai meccanismi revisionali e la loro intrinseca vulnerabilità rispetto a fatti colposi o dolosi, posti in essere sia all'esterno che all'interno delle singole amministrazioni, inducono la Corte a suggerire la massima cautela nel modificare un assetto normativo che in cinque anni di vigenza ha fornito risultati positivi, riducendo sensibilmente l'incidenza della revisione prezzi sul costo delle opere e restituendo alla revisione stessa la sua intrinseca connotazione di rimedio eventuale e straordinario per ristabilire l'equilibrio delle prestazioni contrattuali.

È certamente preferibile che tale equilibrio sia ricercato e adeguatamente garantito «a monte» — come, del resto, lo stesso disegno di legge si propone — attraverso una programmazione realistica e tempestiva delle opere, una progettazione seria e completa (corredata dai necessari studi geognostici, di impatto ambientale, ecc.) una scelta realmente selettiva e professionalmente valida del privato contraente, un'esecuzione sollecita e possibilmente non frammentata dei lavori.

Nei termini che precedono è il referto della Corte in ordine al disegno di legge n. 2847 concernente «Norme generali in materia di opere pubbliche».

IL RELATORE

F.to Pietro DE FRANCISCIS

IL PRESIDENTE

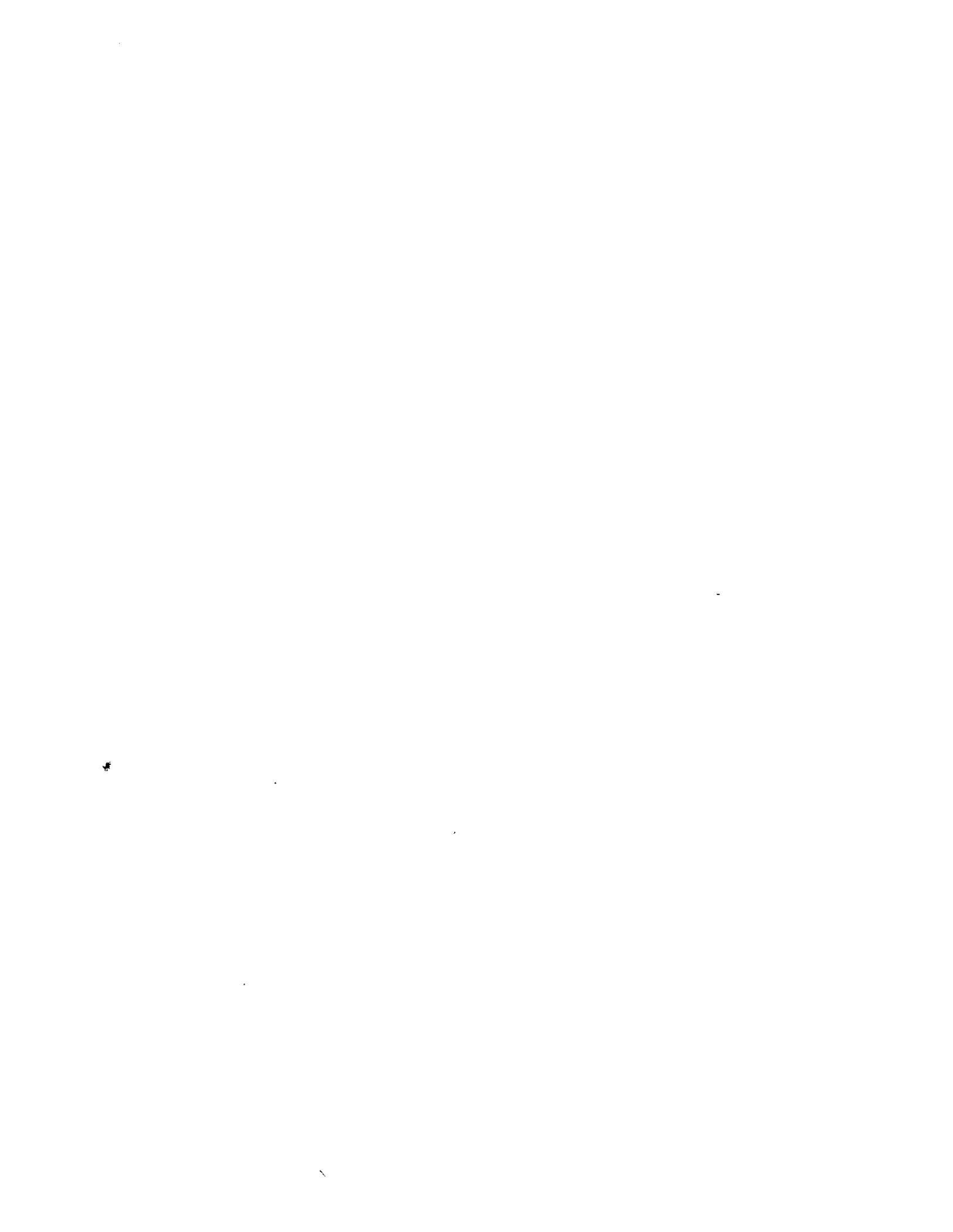
F.to Giuseppe CARBONE

Depositato nella Segreteria delle Sezioni riunite il 23 settembre 1991.

p. IL DIRIGENTE SUPERIORE

F.to Antonio MASSA

PARTE SECONDA



ELENCO AUDIZIONI
DEI MAGISTRATI RELATORI DELLA CORTE DEI CONTI PRESSO IL PARLAMENTO
Giugno 1992 - Ottobre 1992

Audizione presso le V Commissioni riunite dell'8 *settembre 1992* in ordine al Documento di programmazione economica-finanziaria 1993-1995.

Audizione presso le VIII Commissioni riunite del 25 *settembre 1992* in ordine all'Indagine conoscitiva in tema di esecuzione di opere pubbliche.

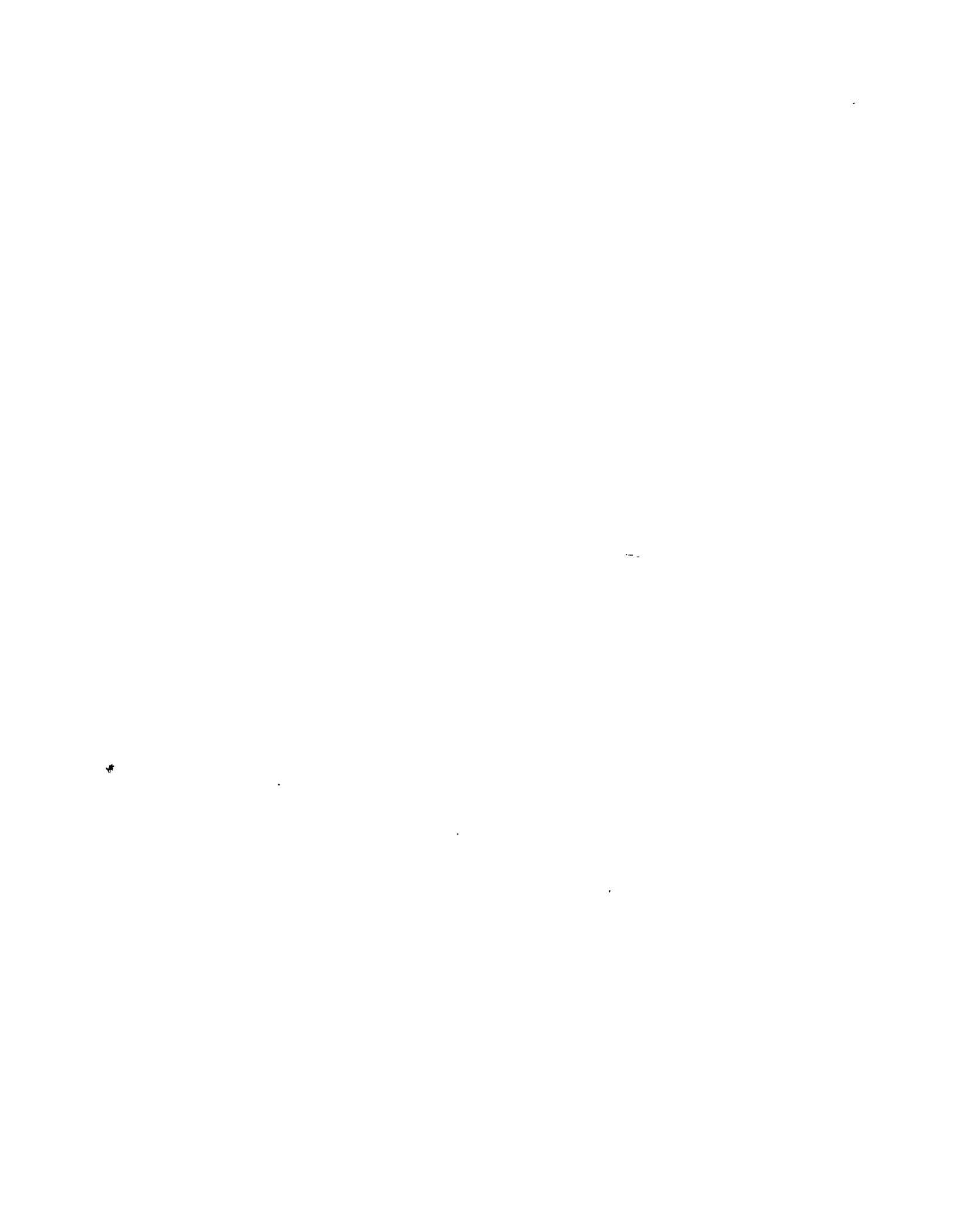
Audizione presso la IV Commissione della Camera dei Deputati del 30 *settembre 1992* e 6 *ottobre 1992* ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente: tabella 12 - Stato di previsione del Ministero della difesa per l'anno finanziario 1992.

Audizione presso la V Commissione Bilancio del Senato del 7 *ottobre 1992* in ordine all'Indagine conoscitiva in tema di parifica del rendiconto 1991.

Audizione presso la XIII Commissione della Camera dei Deputati del 7 *ottobre 1992* ai fini dell'esame preliminare del bilancio a legislazione vigente: tabella 13 - Stato di previsione del Ministero dell'agricoltura e foreste per l'anno finanziario 1992.



**DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE
ECONOMICA FINANZIARIA 93/95**



Schema sommario per l'audizione sul «documento di programmazione economico-finanziaria 1993-95»
(Commissione bilancio, Camera dei Deputati, 8 Settembre 1992)

1. Premessa.

Due premesse maggiori sorreggono, con tutta evidenza, la necessità di adeguare e tradurre tempestivamente in termini di decisione le impostazioni programmatiche enunciate dal Governo con il «Documento di programmazione economico-finanziaria 1993-95» (Atto Camera, XI legislatura, doc. LXXXIV, n. 1, presentato il 31 luglio 1992).

a) Le condizioni di particolare tensione dell'economia e del mercato monetario e finanziario internazionale rendono insostenibile la situazione, già di per sé drammatica, della finanza pubblica. La evoluzione recente sottolinea come le condizioni di ingovernabilità della finanza pubblica incontrino in modo non più eludibile i limiti derivanti dall'inserimento del nostro Paese, in condizioni di economia aperta, nel contesto internazionale. Sotto questo profilo è necessario rileggere in termini più severi, soprattutto quanto alle dimensioni ed ai tempi della possibile azione di risanamento la diagnosi compiuta dal documento programmatico del Governo ed anche quella tracciata dalla Corte, alla fine del giugno scorso, con la Relazione al Parlamento sul rendiconto 1991.

b) Il divario fra impostazioni programmatiche e risultati effettivi, che ha caratterizzato l'evoluzione della gestione della finanza pubblica negli ultimi anni, rende debole la credibilità di indirizzi programmatici affidati a quadri macroeconomici ed alla individuazione di percorsi di riequilibrio, imponendo la precisa definizione dell'agenda degli interventi correttivi ed una definizione temporale della manovra immediatamente incisiva, a partire dal primo esercizio (il 1993) oggetto del programma.

La Corte ha posto in rilievo come i risultati registrati a rendiconto non si discostino, sostanzialmente, da quelli espressi dalle previsioni neutrali. Gli interventi correttivi sinora posti in atto, pur rilevanti nella dimensione e frequenti, sono stati inefficaci. Le tendenze strutturali non sono state corrette e continuano a condurre su percorsi del tutto distanti dagli obiettivi di risanamento, come emerge anche dalla onesta esposizione, nel D.P.E.F., delle proiezioni «a politiche invariate».

2. I risultati del 1991. Il superamento del saldo netto da finanziare posto dalla legge finanziaria.

I risultati della gestione di bilancio nel 1991 sono stati analiticamente esaminati, come di consueto, dalla Corte con la annuale relazione sul rendiconto (26 giugno 1992).

Il fabbisogno del settore statale, al netto delle regolazioni dei debiti pregressi, ha raggiunto i 152.184 miliardi, con un aumento, rispetto al 1990, dell'8,1%, raggiungendo la quota del 10,7% del P.I.L.. Si registra, così, uno scostamento di 20 mila miliardi rispetto all'obiettivo posto dal documento di programmazione economico-finanziaria del maggio '91 e di circa 10 mila miliardi rispetto a quello ridimensionato dalla relazione previsionale e programmatica del settembre '91, assunto anche in sede comunitaria dal «programma di convergenza economica» presentato al Consiglio dei Ministri CEE nel novembre dello scorso anno.

Il fabbisogno al netto degli interessi si è ulteriormente ridotto passando dall'1,1% allo 0,5% del PIL; ma è particolarmente grave, come indicatore del percorso di riequilibrio, il mancato perseguimento dell'obiettivo di un avanzo primario che avrebbe indicato una tendenza positiva minimale ma necessaria. Resta, infatti, evidente che le difficoltà di contenimento del disavanzo corrente derivanti dall'andamento della spesa per interessi, esigono come precondizione il conseguimento di un peso crescente dell'avanzo primario in percentuale sul prodotto interno lordo.

Per effetto degli andamenti descritti il debito pubblico ha continuato a crescere a ritmi sostenuti raggiungendo, secondo i dati esposti dalla Banca d'Italia per il settore pubblico, 1.484.100 miliardi alla fine del 1991. L'incidenza del debito pubblico sul P.I.L. è, così, passata dal 100,5% alla fine del 1990 al 104,0% alla fine del 1991.

Un grave indicatore di «ingovernabilità» viene dai risultati della gestione di competenza del bilancio statale che, pur nei limiti di significatività posti in rilievo dalla Corte, restano indicativi delle capacità di guida della gestione da parte del Governo e dell'amministrazione. I risultati del 1991 sono caratterizzati dal superamento dei limiti segnati dalle previsioni iniziali e definitive del bilancio preventivo sia per il risparmio pubblico che per il saldo netto da finanziare. Non è stato rispettato il limite posto dalla legge finanziaria per il saldo netto da finanziare (pari a 122.971 miliardi a consuntivo, contro i 118.400 miliardi fissati dalla finanziaria). Questo sfondamento è da ridimensionare considerando l'impatto degli «slittamenti di copertura» (per 1.992 miliardi) e le riassegnazioni di entrate (per 1.687 miliardi) consentiti dalle regole contabili. Il deterioramento dei saldi a consuntivo è provocato, sostanzialmente, dagli andamenti dell'entrata; ma indica la incapacità di guidare, con correttivi adeguati, l'andamento complessivo della gestione di competenza.

Il mancato rispetto del vincolo del saldo da finanziare posto dalla legge finanziaria per il '91, (art. 1, comma 1 della legge 29 dicembre 1990, n. 405) ha indotto la Corte, nella sede del giudizio sul rendiconto ad accertare l'avvenuto sconfinamento (pari a 962 miliardi al netto degli «slittamenti di copertura» e delle riassegnazioni di entrata) ed a dichiarare, pertanto, la necessità di apposito intervento legislativo idoneo a ricostituire gli equilibri di bilancio.

Il disegno di legge di approvazione del rendiconto, presentato all'esame del Parlamento, afferma la natura meramente formale e contabile del problema; e non detta, di conseguenza soluzioni e rimedi adeguati.

In realtà il mancato rispetto del saldo chiave del debito posto dalla legge finanziaria alla gestione di competenza, al di là dell'entità del divario, costituisce una rottura del sistema dei limiti e vincoli posti, in base alle leggi sul procedimento di bilancio, dal Parlamento al Governo.

Non si ignorano i limiti e le incertezze previsionali del complessivo disegno di programmazione della finanza pubblica dinanzi alla incertezza dei fenomeni economici sottostanti, che influenzano, ovviamente, in primo luogo, le risultanze della entrata e quelle della spesa per interessi. Ma tanto più in un contesto difficile è necessario che il sistema dei limiti posto dalla legge finanziaria alla gestione di competenza offra un termine di riferimento certo. Ne risulterebbe altrimenti svuotata l'intera architettura del procedimento di bilancio, segnata da una frattura proprio nelle grandezze chiave che individuano il nesso fra determinazioni del Parlamento e attività gestionale del Governo.

Per questo, e non per ragioni formalistiche, la Corte sottolinea, anche in questa occasione, alle Camere, la necessità di provvedere con norma sostanziale, da inserire nella legge di approvazione del rendiconto, alla copertura dell'onere aggiuntivo emerso dal confronto fra previsione programmatica della legge finanziaria e risultanze del rendiconto.

3. Gli andamenti del 1992.

I risultati del 1991 sono drammaticamente aggravati dai caratteri stessi della decisione di bilancio 1992 e dalla gestione della politica di bilancio della prima parte di quest'anno.

La legge finanziaria e i provvedimenti collegati (come la Corte ha rilevato con la relazione sulle leggi di spesa dell'ultimo quadrimestre 1991) hanno introdotto correttivi deboli, caratterizzati da gravissime incertezze sulla congruità della copertura della decisione di bilancio nel suo complesso, sia sul versante delle entrate (ancora una volta di carattere prevalentemente straordinario), sia su quello delle previsioni delle grandi categorie di spesa «a rischio».

La vicenda attuativa dei provvedimenti collegati - in primo luogo della legge n. 412/91 concernente la spesa - mostra, inoltre, margini molto preoccupanti di mancata o incongrua attuazione, ad esempio per il settore della sanità e del pubblico impiego, ampliando il margine di incertezza già insito nello schema delle scelte assunte.

Il primo quadrimestre del 1992 ha registrato il manifestarsi di una legislazione di spesa molto intensa che ha già utilizzato in misura massiccia tutti gli spazi offerti dagli accantonamenti previsti (con i fondi speciali) dalla decisione di bilancio per nuove destinazioni di spesa. Il «ciclo elettorale» della spesa ha

dato luogo ad un impatto quantitativo molto rilevante di nuovi oneri: 3.977,3 miliardi sul 1992; 5.694,6 miliardi sul 1993; 5.647 miliardi sul 1994; per un totale di 17.077,7 miliardi. Ma più gravi sono le valutazioni da esprimere sulla congruità delle coperture di queste nuove decisioni di spesa. L'elemento che caratterizza le nuove spese introdotte dalle leggi approvate nel quadrimestre è costituito dal protrarsi di buona parte di esse oltre il triennio, senza che, nella quasi totalità dei casi, siano stati apprestati, o almeno programmaticamente indicati, mezzi di copertura. Il fenomeno, che, se pur non nuovo, assume dimensioni eccezionali, riguarda soprattutto spese pluriennali per l'ammortamento di mutui posti a carico del bilancio dello Stato e spese di personale derivanti da aumenti di organico o dalla corresponsione di trattamenti economici oggetto di aumento. L'evoluzione della spesa ultratriennale che, in passato, poteva in qualche misura apparire sostenuta dalla lievitazione «spontanea» delle entrate, è oggi insostenibile dinanzi al ripetuto manifestarsi di sovrastima delle entrate e, soprattutto, a fronte degli interventi correttivi posti in essere sin qui, affidati al reperimento di risorse attraverso entrate di carattere straordinario e non ripetibile che rendono incerte le prospettive delineate nel bilancio pluriennale. Una analisi più accurata della materia è stata svolta dalla Corte con la relazione sulle leggi del primo quadrimestre '92.

Sugli andamenti della gestione di quest'anno già la Relazione di cassa del marzo ha denunciato, del resto, un vuoto rilevante da colmare per ricondurre entro limiti accettabili gli andamenti dell'esercizio in corso. È mancato qualunque intervento correttivo immediato. Con la conseguenza, posta già in luce dalla Corte nella relazione di giugno, di addossare interamente alla politica monetaria la responsabilità di controllo dell'economia nel breve periodo. Inoltre il precedente Governo, in carica a cavallo tra la fine della decorsa e l'inizio della presente legislatura, ha ritenuto di non potere o di non dovere rispettare la cadenza dettata per il procedimento di bilancio dalle leggi n. 468 e n. 362, e non ha presentato tempestivamente il documento di programmazione economico-finanziaria.

4. Le impostazioni e le decisioni del nuovo Governo.

Il nuovo Governo, con decreto legge n. 333, convertito nella legge n. 359, ha deciso interventi correttivi, incisivi sugli andamenti del '92, di notevole rilievo. Sui profili concernenti l'impatto effettivo delle misure assunte la Corte si pronuncerà, secondo le proprie attribuzioni, con la relazione quadrimestrale sulla legislazione del secondo quadrimestre 1992 e in sede di esame del consuntivo '92.

La manovra disposta con il decreto legge n. 333 contiene, segnando così una positiva tendenza, decisioni di importante rilievo strutturale in materia di privatizzazioni, superando molte complicazioni e inadeguatezze presenti nella disciplina in precedenza dettata in materia con la legge n. 35/92.

Corretta e opportuna è anche la scelta operata con il congelamento dei fondi speciali '92 non ancora utilizzati. Ma il peso pratico di questa misura è reso evanescente, come si è già visto, dall'impatto del ciclo elettorale della spesa che ha caratterizzato i primi mesi dell'anno in corso.

Le novità più significative, riscontrabili nella azione del nuovo Governo, sono certamente da identificarsi:

- nell'accordo raggiunto con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e con quelle imprenditoriali in materia di costo del lavoro e di politica dei redditi;
- nella presentazione del disegno di legge n. 463 (Senato) per il risanamento della finanza del settore pubblico, nei comparti della sanità, della previdenza, del pubblico impiego e della finanza locale.

Già nella Relazione del giugno scorso la Corte ha affermato la necessità «di veri e propri provvedimenti di riforma che, nelle materie essenziali del pubblico impiego, della finanza regionale e locale, della finanza previdenziale e della sanità, ridefiniscano i lineamenti e le regole fondamentali del nostro Stato sociale; apparendo evidente, si è affermato, «la necessità di non limitarsi ad interventi correttivi di breve periodo ma di intervenire sui trattamenti, sulle prestazioni e sui congegni di indicizzazione legislativamente fissati». In questa direzione sembra muoversi, opportunamente, il disegno di legge del Governo che merita, quindi, un positivo apprezzamento di metodo.

Con la presentazione del Documento di programmazione economico-finanziaria 1993-95 il Governo ha disegnato l'impostazione della decisione di bilancio per il '93 e per il triennio '93-'95; all'interno della logica delle scelte così delineate il disegno di legge n. 463 appare di essenziale importanza.

5. Prime valutazioni di metodo sul Documento di programmazione.

La Corte si riserva di compiere una analisi più approfondita delle tendenze neutrali esposte nella parte del Documento concernente le proiezioni a politiche invariate, muovendo dalle indagini già svolte sul consuntivo, nella sede propria che potrà essere offerta dalla audizione sul bilancio a legislazione vigente. In tale occasione potranno essere esaminate, sulla scorta degli analoghi esercizi già compiuti negli anni passati, le stime compiute per costruire la proiezione delle principali voci della entrata e della spesa. Nella sede odierna possono essere svolte, partendo dalle valutazioni già espresse nella relazione sul rendiconto '91, alcune considerazioni generali, prevalentemente di carattere istituzionale e metodologico.

Una prima considerazione di metodo riguarda il rapporto fra le «macro-riforme istituzionali e strutturali» necessarie anche (e forse soprattutto) in materia di finanza pubblica e impostazione delle scelte immediate per la sessione di bilancio 1993-95.

Dopo l'occasione mancata della decisione di bilancio 1992 e dopo il vuoto del primo semestre di quest'anno, non è assolutamente possibile sopportare ulteriori costi di attesa. Le scelte da assumere vanno compiute con la sessione di bilancio che sta per aprirsi, in tutta la loro portata strutturale e con le necessarie e grandi dimensioni quantitative e qualitative dettate dalla realtà. Per questo la Corte ha sottolineato, sin dalla relazione del giugno scorso, la necessità di impostare, già in questo scorcio del '92, una sessione di bilancio 93-95 intesa come avvio del risanamento, introducendo e anticipando regole nuove attraverso le risoluzioni parlamentari di approvazione del D.P.E.F. e, se è necessario, con innovazioni da recare ai regolamenti parlamentari, a titolo sperimentale (in attesa di definire, allargare e consolidare a regime le riforme di cui si è detto).

Quanto al merito delle indicazioni in materia si rinvia integralmente a quanto la Corte ha proposto nella Relazione annuale (capitolo I).

Alla luce dell'attuale drammatica evoluzione delle cose merita di essere sottolineato che la Corte aveva avanzato l'ipotesi di una anticipata presentazione dei provvedimenti collegati concernenti il '93 contestualmente al provvedimento correttivo 1992 (poi oggetto del decreto legge n. 333). Ciò che resta valido di quel suggerimento è la percezione della urgenza dei problemi che non tollerano una ulteriore «solitudine» della politica monetaria ma esigono una assunzione di decisioni di politica di bilancio con effetto immediato. Naturalmente queste riflessioni restano affidate alla ponderata valutazione del Governo e del Parlamento, rispetto alle quali si colloca la funzione ausiliaria affidata dalla Costituzione alla Corte dei conti.

L'urgenza delle scelte immediate non cancella, come appare ovvio, la necessità di un deciso rafforzamento del quadro istituzionale di controllo e garanzia della finanza pubblica. La Corte ha affermato, nella relazione del giugno scorso, la priorità che dovrebbe essere accordata alla revisione dell'art. 81 della Costituzione nel quadro delle riforme istituzionali, fornendo in materia specifiche proposte e valutazioni (alle quali si rinvia).

6. Altre considerazioni sul Documento di programmazione.

Le vicende internazionali delle ultime settimane impongono, evidentemente, una radicale nuova considerazione delle dimensioni quantitative, dei tempi e dei modi della manovra.

a) Quanto alle dimensioni quantitative è evidente la necessità di rivedere, a partire dalla valutazione dello scenario dell'economia internazionale, il quadro macroeconomico di riferimento, sia in termini di economia reale, sia in termini di compatibilità finanziaria.

Al di là delle questioni metodologiche più raffinate, concernenti la utilizzazione dagli strumenti di analisi macroeconomica, le particolari condizioni di incertezza del contesto internazionale sembrano suggerire due considerazioni di buon senso:

- la necessità di attenersi a criteri molto prudenziali per non agganciare le valutazioni, soprattutto di entrata e in materia di spesa per interessi, a stime ottimistiche di fragile base;
- la opportunità di considerare come criterio guida quello della adozione di regole esterne rigorose e ferme.

b) Quanto al percorso temporale degli interventi, strutturali e congiunturali, si deve tener conto sia della urgenza dei problemi che incombono sia della crisi di credibilità insita nelle «promesse» programmatiche di medio periodo; crisi di credibilità che deriva dalle delusioni e dalle inadempienze del passato e, soprattutto dalle obiettive condizioni del nostro sistema politico-istituzionale.

Il Documento di programmazione opera uno sforzo serio per descrivere un percorso temporale affidato ad un credibile avvio, interrompendo una tendenza inaffidabile che sostanzialmente assegnava solo agli esercizi successivi al primo il peso del percorso di riequilibrio. Ma lo sforzo compiuto non è sufficiente. La linea temporale dell'intervento correttivo, per essere credibile, deve muovere da un più determinante contributo del 1993.

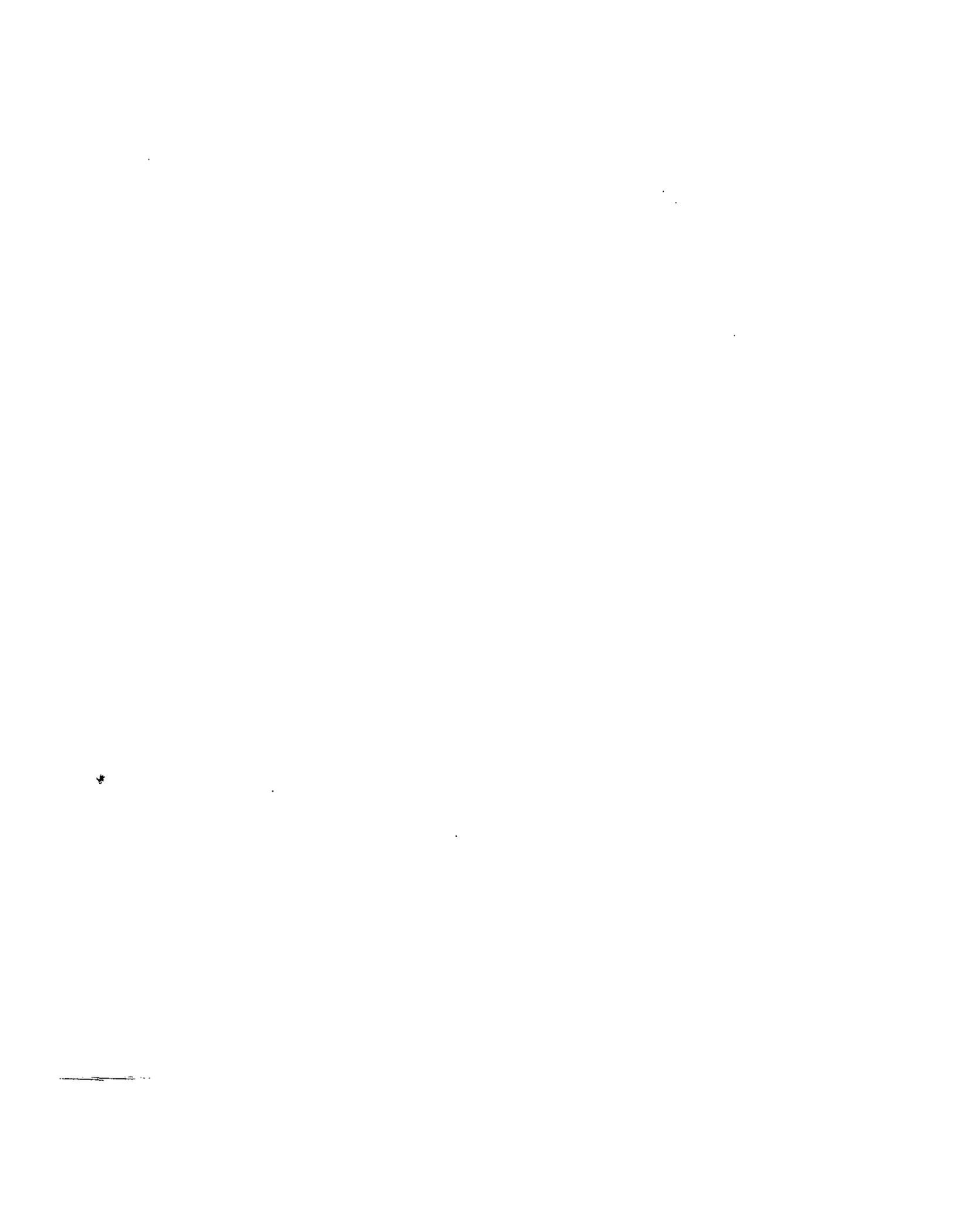
Le vicende del recente passato hanno reso del tutto evanescente la sostanza delle proiezioni programmatiche per gli esercizi successivi al primo. Ora anche le obiettive necessità dettate dalla realtà concorrono a rendere indispensabile un anno di avvio nel quale occorre concentrare la dimensione maggiore dello sforzo di riequilibrio.

c) Quanto ai tempi ed ai modi delle decisioni da assumere il dato di maggior rilievo è offerto dalla solitudine della politica monetaria. Devono essere valutati i tempi della attesa con responsabile rigore. Come si è ricordato la Corte, sin dal giugno scorso (quando non era prevedibile la drammatizzazione del contesto internazionale) ha suggerito di anticipare i tempi della decisione.

Sotto il profilo dei mezzi e degli strumenti da adottare il problema di maggior rilievo risiede nella rigorosa valutazione dei tempi necessari a dare efficacia alle misure strutturali di aggiustamento demandate ai provvedimenti delegati da emanare in attuazione e in concreta specificazione della delega di cui al disegno di legge n. 463, Senato. Questa linea di interventi strutturali è una componente determinante per rendere adeguata la manovra. Spetta, ovviamente, al Governo e al Parlamento una valutazione sia sui tempi della decisione sia sulla consistenza ed efficacia delle misure di riforma strutturale.

Si deve misurare con grande attenzione l'impatto delle innovazioni sul 1993. La tempestività può essere assicurata con una rapida definizione della legge delegante e con una accelerazione dei tempi di definitivo varo dei provvedimenti delegati. Ma deve essere presa in considerazione anche la ipotesi di distinguere due tempi: misure immediate coerenti con le linee di riforma da assumere con provvedimenti di urgenza o con i provvedimenti collegati alla finanziaria '93; (naturalmente in linea di sostanziale concordanza con gli indirizzi delle riforme delegate); varo dei nuovi assetti istituzionali affidati ai provvedimenti delegati.

Per la effettività e la tempestività dei provvedimenti da assumere si dovrà tenere ben presente, ovviamente, l'area delle decisioni che, nella situazione presente dell'ordinamento, deve essere definita entro l'anno, in modo da incidere su tutto l'arco temporale dell'esercizio 1993. Questa esigenza riguarda in particolare proprio settori come la sanità, la previdenza il pubblico impiego, la finanza regionale, la finanza locale, per i quali la debolezza delle scelte di bilancio (nel contesto normativo vigente) è posta negativamente in evidenza dal peso di questi comparti sulla Tesoreria, anche al di là delle determinazioni della finanziaria e del bilancio, e dalla formazione di oneri latenti.



REFERTO SUL BILANCIO
A LEGISLAZIONE VIGENTE

1993



n. 3/Ref./92

**Le SEZIONI RIUNITE
in sede referente**

composte dai magistrati:

PRESIDENTE f.f.: Ferdinando ANGELINI

CONSIGLIERI: Claudio DE ROSE
Manin CARABBA
Francesco DE FILIPPIS
Carmelo GERACI
Francesco BATTINI
Maurizio MELONI
Guido MACCAGNO
Mario GIAQUINTO
Pietro DE FRANCISCIS
Mario FALCUCCI (rel.)

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni;

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 362, recante nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato;

Vista la lettera in data 24 settembre 1992 con la quale l'onorevole Presidente della Camera dei deputati ha chiesto alla Corte dei conti un referto avente ad oggetto la metodologia di costruzione del bilancio a legislazione vigente per il 1993, con particolare riferimento ai grandi settori della spesa pubblica;

Uditi nella Camera di Consiglio del 9 ottobre 1992 il relatore Consigliere Mario FALCUCCI, i correlatori consiglieri Manin CARABBA e Giuseppe BELLISARIO, nonché i magistrati del Servizio relazioni al Parlamento consiglieri Carmelo GERACI, Pietro DE FRANCISCIS, Rita ARRIGONI PALLOTTA, Anna Maria CARBONE PROSPERETTI, Gaetano D'AURIA, Carlo CHIAPPINELLI e Cristina ASTRALDI DE ZORZI;

Presente il vice Procuratore generale Alfonso TRANCHINO;
hanno deliberato il seguente;

**REFERTO PER IL PARLAMENTO
sul bilancio a legislazione vigente per il 1993**

- Sommario: 1. **La richiesta parlamentare.**
2. **Premessa.**
3. **Struttura e impostazione del bilancio a legislazione vigente**
4. **Evoluzione del saldo netto da finanziare in termini di competenza**
5. **Regolazioni debitorie**
6. **Mutui e limiti di impegno**
7. **Entrate**
8. **Vendite e dismissioni dei beni del patrimonio dello Stato**
9. **Spesa 1992: stime di preconsuntivo**
10. **Settori di spesa a rischio:** 10.1 *Interessi*; 10.2 *Personale*; 10.3 *Sanità*; 10.4 *Previdenza*; 10.5 *Finanza territoriale*; 10.6 *Categorie protette*.
11. **Altri settori che presentano rilevante incidenza sul bilancio:** 11.1 *Erogazioni alle imprese a carico del bilancio statale*; 11.2 *Trasferimenti e anticipazioni a Poste e Ferrovie*; 11.3 *Spesa per supplenze nella scuola*; 11.4 *Spesa in conto capitale*.

1. La richiesta parlamentare

Con nota del 24 settembre 1992, il Presidente della Camera dei deputati, su iniziativa della Commissione bilancio, ha richiesto alla Corte dei conti, ai fini del completamento delle informazioni raccolte nell'audizione sul DPEF 93-95 svolta il giorno 8 settembre u.s., un referto avente ad oggetto la metodologia di costruzione del bilancio a legislazione vigente per il 1993, con particolare riferimento ai grandi settori della spesa pubblica, in ordine ai quali viene prospettata anche l'utilità di una analisi sulla diversa natura dei capitoli interessati.

2. Premessa

2.1 Il bilancio a legislazione vigente 1993 riflette e proietta sull'immediato futuro (esercizio 1993) e sul medio periodo (1993-1995) le disfunzioni e i vuoti strutturali della finanza pubblica italiana.

Il presente referto analizza - con riferimento ai saldi di bilancio, alle entrate e ai grandi comparti della spesa - la sequenza temporale che va dal consuntivo '91 all'assestamento '92 al bilancio a legislazione vigente '93.

La causa prossima delle condizioni di squilibrio registrate dalle proiezioni neutrali di preconsuntivo '92 e di previsione '93 è identificabile principalmente nella decisione di bilancio '92 che non solo ha mancato di cogliere una estrema occasione per una tempestiva azione di risanamento ma ha aumentato i margini di incertezza e di debolezza del quadro complessivo della gestione di finanza pubblica.

Gli ampi spazi di inattuazione delle misure di contenimento disposte dal provvedimento collegato in materia di spesa (legge n. 412/91) e la estensione e le caratteristiche della legislazione di spesa del primo quadrimestre del '92 hanno ulteriormente aggravato una situazione già carica di rischi.

La Corte ha tempestivamente prospettato alle Camere questi gravi segnali di allarme, rispettivamente con la terza relazione quadrimestrale '91 per la legge finanziaria e i provvedimenti collegati e con la prima relazione quadrimestrale '92 per il «ciclo elettorale della spesa».

Il peggioramento del saldo netto da finanziare quale emerge dalla proiezione derivante dal bilancio a legislazione vigente riflette, così, le caratteristiche della decisione di bilancio '92 e della legislazione e delle manovre di politica economica degli ultimi anni che, da un lato, hanno introdotto spese non correttamente coperte e in buona parte travalicanti il triennio e, dall'altro, hanno sorretto il gettito complessivo, compromesso da minori introiti ordinari, attraverso entrate di carattere straordinario e non ripetibile e, in molti casi, sovrastimate.

2.2 Dinanzi alle descritte tendenze di politica legislativa, non corrette dal Governo e dal Parlamento (tempestivamente investiti dalle valutazioni espresse dalla Corte con i propri referti) la sezione di controllo Stato della Corte ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di costituzionalità, rispetto al precetto dell'art. 81 comma 4 della Costituzione, delle norme di copertura delle leggi n. 431/91, n. 433/91, n. 104/92, n. 140/92, n. 216/92 (conversione del d.l. n. 5/92), n. 217/92 (conversione del d.l. n. 9/92), nonché della stessa legge finanziaria 92 (legge n. 415/92) nella parte in cui approva le proiezioni '93 e '94 delle tabelle A e B recanti gli accantonamenti per i nuovi provvedimenti legislativi.

La mancanza di indicazioni di copertura per gli esercizi che vanno al di là del triennio (nel cui arco si dispiegano i più rilevanti effetti delle nuove decisioni di spesa) e la debolezza degli equilibri individuati dalla decisione di bilancio '92 per gli esercizi successivi al primo ('93 e '94) costituiscono il fondamento, già chiaramente delineato dai referti resi al Parlamento, della dichiarata non manifesta infondatezza della questione sottoposta alla Consulta.

Emerge dalla vicenda richiamata una impostazione che affida, in primo luogo, alla attività referente della Corte il ruolo suo proprio di strumento ausiliario delle scelte del Parlamento e del Governo; ma che impone l'obbligo, laddove i fenomeni patologici continuano a dispiegare i loro effetti, di attivare gli strumenti di interdizione che l'ordinamento affida alla Corte nell'esercizio della funzione di controllo.

2.3 Gli effetti della manovra correttiva posta in essere nel luglio (decreto-legge n. 333, convertito nella legge 359) relativamente all'andamento '92, pur includendo misure importanti in tema di privatizzazioni, non hanno corretto le tendenze neutrali in misura significativa.

La Corte aveva suggerito, nella relazione annuale sul rendiconto trasmessa alle Camere ai primi di luglio, di assumere, contestualmente alle misure correttive per l'esercizio '92, quelle per il '93, anticipando i tempi dell'ordinaria sessione autunnale di bilancio.

2.4 La manovra disegnata dalla legge finanziaria '93 (atto Camera n. 1650) assume un rilievo nuovo fondamentale per effetto della inclusione fra i provvedimenti collegati della legge delega in materia di sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale, nonché per la potenziale incidenza delle misure di privatizzazione che potrebbero derivare dalle norme dettate dal decreto-legge n. 333, convertito nella legge 359 (artt. 13, 15 e 16).

Le parti del presente referto sul pubblico impiego, la sanità, la previdenza, la finanza regionale e locale, pongono in risalto la non controllabilità delle proiezioni neutrali della spesa in questi comparti.

Per il pubblico impiego appare effettivamente indispensabile, al punto cui siamo arrivati, il blocco della contrattazione disposto dal decreto legge n. 384 del 19 settembre 1992. Ma questa misura — tanto «costosa» sotto il profilo del consenso necessario in una società pluralista — rivela la gravità delle conseguenze derivanti dalle scelte del passato e la inconsistenza dei limiti in astratto segnati dalla legge finanziaria '92 (come la Corte ha sottolineato più volte con i propri referti).

In assenza del blocco, se si fosse proceduto ai rinnovi contrattuali e pur se fossero stati rigorosamente rispettati i tetti definiti dalla legge finanziaria 1992, l'incremento di spesa per gli anni 1992 e 1993 sarebbe stato poi, rispettivamente, al 6,5% e al 5,2%, superando, quindi, del 2% nel 1992 e dell'1,7% nel 1993 i tassi di inflazione previsti per ciascuno di tali anni.

La non governabilità della spesa affidata ai soggetti decentrati è drammaticamente dimostrata, fra l'altro, dalla persistenza dell'ingente peso delle regolazioni debitorie, delle quali il referto dà conto analiticamente.

Gli interventi di ripianamento a posteriori, comunque siano congegnati, accentuano la debole credibilità e significatività del bilancio di competenza, rivelano la funzione dilatata e abnorme assunta della Tesoreria rispetto alla gestione di bilancio, pongono in rilievo la non controllabilità delle scelte dei soggetti esterni allo Stato, esigono una revisione dei trattamenti di base e del livello delle prestazioni garantite automaticamente dalla legislazione sociale ai cittadini.

Il referto descrive i dirompenti andamenti tendenziali della spesa in questi comparti.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ne emerge la necessità di tener ferme e di assumere tempestivamente le scelte impostate con il disegno di legge delega (atto Camera n. 1568). I provvedimenti delegati (che si deve presumere verranno subito dopo l'approvazione della legge) dovranno darsi carico di indicare con estremo rigore l'impatto della riforma sull'andamento della spesa e dell'entrata, nel corso del tempo. L'inclusione della legge delega fra i provvedimenti collegati alla finanziaria '93 implica la necessità di una approvazione dei decreti legislativi (e non solo della legge delega) entro il '92. La misura dell'incidenza delle innovazioni introdotte sulla spesa e sull'entrata, a partire dal triennio 1993-95, entra infatti, come appare evidente, a far parte della verifica di congruità della copertura complessiva della decisione di bilancio, come disposto dalla legge n. 468/78 modificata dalla legge n. 362/88 (la cui attuazione è stata per la prima volta formalmente assicurata lo scorso anno).

Appare evidente che ove al termine dell'esercizio '92 non fossero in vigore i provvedimenti collegati — ivi compresi i decreti legislativi — si dovrebbe ritenere incompleto il quadro delle coperture incluse nella finanziaria.

Si può aggiungere, tornando ai contenuti delle proposte di riforma, che il recupero della governabilità della spesa pubblica - pur esigendo un rafforzamento dei poteri di programmazione e indirizzo a livello di Governo - appare, correttamente, affidato non ad un ripristino impossibile di centralismo nella gestione, ma al disegno di una nuova ripartizione di responsabilità fra amministrazioni centrali e centri autonomi di decisione, a partire dalle Regioni e dagli enti locali. Questa prospettiva, che si basa anche (e necessariamente) sul riconoscimento di più ampie autonomie sul versante dell'entrata, esige una profonda revisione del sistema dei controlli necessariamente da costruire come tutela dell'ordinamento e verifica dei risultati della gestione.

3. Struttura e impostazione del bilancio a legislazione vigente

Le drammatiche condizioni in cui versa la finanza pubblica hanno negli ultimi mesi concentrato il dibattito sulla qualità e sulla quantità degli interventi necessari per correggere gli andamenti dell'entrata e della spesa. Ma questa ineludibile esigenza può essere utilmente affrontata solo attraverso una preliminare rigorosa impostazione del bilancio a legislazione vigente.

Questo infatti, nel rinnovato processo di bilancio, rappresenta uno snodo essenziale e costituisce il parametro rispetto al quale va misurata l'entità della manovra correttiva da attuare sul fondamentale terreno delle previsioni di competenza del bilancio dello Stato. È su tale versante, fra l'altro, che si gioca l'osservanza della norma che pretende la copertura dei nuovi oneri correnti introdotti dalla legge finanziaria. A questo fine - al di là di ogni ulteriore considerazione sulla piena rispondenza di tale statuizione al dettato dell'art. 81 della Costituzione - va ribadita la necessità di pervenire ad una migliore classificazione economica delle spese di bilancio, sottoponendo ad attenta revisione le poste del conto capitale.

Continuano, infatti, ad essere inseriti nel titolo II oneri, quali le anticipazioni e i crediti per finalità non produttive (categoria XV), nonché talune voci dei trasferimenti (categoria XII) e dei conferimenti e partecipazioni azionarie (categoria XIII), che andrebbero classificati fra le spese correnti, in quanto sostanzialmente destinati a ripianare disavanzi alimentati, talora, prevalentemente da eccessi di spesa di funzionamento. Osta, soprattutto, ad una più trasparente impostazione del bilancio a legislazione vigente il fatto che la dotazione di una parte dei capitoli di spesa origini da una pluralità di provvedimenti legislativi o che su uno stesso capitolo possano insistere diversi fattori di evoluzione.

La corretta quantificazione nel bilancio a legislazione vigente di tutti i capitoli di entrata e di spesa è essenziale ai fini della attendibilità complessiva del documento.

In tale ottica opportuna appare la non considerazione nelle previsioni a legislazione vigente 1993 degli introiti per dismissioni patrimoniali (1), che non dovrebbero comunque di regola concorrere alla deter-

(1) Su questo tema puntuali considerazioni sono svolte nel successivo paragrafo 7.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

minazione degli iniziali equilibri di bilancio; equilibrio quest'anno peraltro insidiato dal repentino mutamento del quadro macro-economico. Ciò può incidere in maniera sensibile sulla evoluzione delle entrate (o meglio delle entrate tributarie) che si lega allo sviluppo del PIL nominale e all'elasticità di ciascun tributo (diretto od indiretto) rispetto ad esso. La sovrastima iniziale delle entrate, verificatesi negli ultimi due anni e in modo più accentuato nel 1991, si ripercuote negativamente sui saldi di bilancio, considerata la grande difficoltà di frenare l'andamento inerziale della spesa. Vanno apprezzati i criteri prudenziali con cui è stata quantificata la previsione delle entrate tributarie, per le quali si impone tuttavia, come si è detto, una attenta riconsiderazione alla luce dei mutamenti intervenuti negli ultimi due mesi nello scenario macroeconomico.

Sostanzialmente ispirate ad altri e differenziati criteri sono le previsioni per il titolo II (entrate extratributarie), la cui evoluzione risulta in parte correlata alla spesa, in parte legata a movimenti erratici connessi con la tesoreria e, comunque, non rigidamente collegata all'andamento dell'economia.

Per quanto detto la quantificazione delle entrate a legislazione vigente, - quantomeno nella quota prevalente rappresentata dalle entrate tributarie - incorpora, per sua natura, elementi di incertezza: le relative stime scontano andamenti dell'economia nazionale non soltanto soggetti a contingenze arduamente prevedibili, ma interdipendenti anche, ed in misura crescente, con l'economia internazionale.

Al di là della stessa esigenza del ricorso a più affinate metodologie, è comunque evidentemente necessario, nell'attuale contesto, che le stime siano improntate a criteri prudenziali.

Problemi in parte diversi, nell'ambito del bilancio a legislazione vigente, presentano le previsioni sul versante della spesa, la cui quantificazione è per molti tratti slegata dagli andamenti dell'economia e discende in buona misura dalla corrispondenza con la legislazione vigente della dotazione di oltre 5.000 capitoli. Il bilancio a legislazione vigente costituisce, comunque, il momento ricognitivo fondamentale degli effetti finanziari complessivi derivanti dalla legislazione in atto e la scala per quantificare le risorse necessarie per il funzionamento della pubblica amministrazione.

La previsione di alcune rilevanti poste, peraltro, in qualche modo risente anche della ipotizzata evoluzione dei prezzi (una quota della spesa delle categorie II «personale in attività di servizio»; III «personale in quiescenza»; IV «acquisto di beni e servizi»; V «trasferimenti» e VI «interessi» è legata a regola allo sviluppo del tasso inflazionistico). Per la valutazione delle componenti fondamentali di ciascuna spesa - ed anche per verificare gli spazi finanziari da recuperare per far fronte alle emergenti esigenze collettive si rende necessaria una più adeguata dimostrazione degli oneri inseriti nel bilancio a legislazione vigente (quantomeno a livello di categorie e delle più significative subcategorie).

In particolare per i settori di spesa che maggiormente insidiano l'equilibrio dei conti pubblici (interessi; personale; sanità; previdenza; trasferimenti a famiglie, imprese, regioni e comuni; trasporti locali) il bilancio a legislazione vigente andrebbe corredato di specifiche relazioni tecniche.

4. Evoluzione del saldo netto da finanziare in termini di competenza

Il bilancio a legislazione vigente per il 1993 esprime nel saldo netto da finanziare di competenza un ulteriore e preoccupante aggravamento degli squilibri della finanza statale. Rispetto al bilancio assestato del 1992 il saldo si deteriora di oltre il 65% (+87.287 miliardi), in una misura più che raddoppiata rispetto al pur rilevante scostamento negativo (+28,2%) registratosi fra bilancio a legislazione vigente 1992 e bilancio assestato 1991.

Il saldo raggiunge i 221.666 miliardi e, se si considerano gli effetti delle recenti vicende valutarie che hanno accentuato nel breve periodo le difficoltà di governo dei conti pubblici, diviene verosimile lo scivolamento del passivo tendenziale della gestione di competenza per il 1993 verso una quota vicina ai 240-250.000 miliardi, ossia a quasi un sesto del previsto ammontare del PIL. Peraltro, anche l'attuale quadro finanziario complessivo che emerge dai progetti dell'assestamento e del blv - che pur includono gli effetti della manovra correttiva dello scorso luglio - attesta come il deterioramento dei conti pubblici, determinato dalle abbinate difficoltà di espandere l'entrata e di contenere la spesa, sia gravissimo e vicino al superamento dei limiti di guardia.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I fattori che hanno reso possibile l'avvicinamento al punto di non controllabilità sono da vedersi essenzialmente nella pressione esercitata da una legislazione di spesa elusiva dei vincoli in materia di copertura e tendente a scaricare gli oneri sugli esercizi futuri, nonché da un sistema generale dell'entrata inidoneo ad adeguare la dinamica dei proventi ordinari alla reale dinamica dell'imponibile. Sulle modalità di copertura delle leggi di spesa la Corte ha espresso le proprie valutazioni fortemente critiche negli appositi referti quadrimestrali. Da ultimo il problema si è posto in sede di controllo e nei giorni scorsi è stata rimessa alla Corte costituzionale la questione di costituzionalità, sotto il profilo dell'art. 81, delle proiezioni di spesa pluriennale contenute nella legge finanziaria per il 1992.

Circa l'87% del maggior squilibrio è determinato dall'andamento inerziale della spesa (+75.744 miliardi), in gran parte (64,2%) riferito agli oneri correnti (+48.488 miliardi), fortemente incisi dalla spesa per interessi (+23.455 miliardi), che continua a lievitare con una progressione marcata e sempre più esposta alle variabili del contesto internazionale.

La stessa spesa in conto capitale - compresa da reiterati interventi di rimodulazione con le precedenti manovre di bilancio - presenta una evoluzione di 27.526 miliardi.

Il dato più recente ma non meno preoccupante - correlato in parte a manovre contingenti e straordinarie per l'acquisizione del gettito - riguarda il versante delle entrate, la cui evoluzione tendenziale concorre al deterioramento del saldo in parola: le entrate finali segnano una variazione negativa di 11.543 miliardi.

Nell'evoluzione pluriennale del saldo netto da finanziare si riflettono così le caratteristiche della legislazione degli ultimi anni, che, da un lato, ha introdotto spese in buona parte travalicanti il triennio e dall'altro, ha sorretto il gettito complessivo, compromesso da minori introiti ordinari, attraverso entrate di carattere straordinario e non ripetibile e, in molti casi, sovrastimate.

Non a caso, quindi, il progetto di bilancio triennale a legislazione vigente espone per il 1993 un peggioramento rispetto alle indicazioni formulate, per lo stesso esercizio, nei documenti presentati a luglio del 1990 e del 1991.

Nel progetto di bilancio 1991-93 il deficit tra entrate finali e spese finali previsto per il 1993 era pari a 128.056 miliardi; si ragguagliava a 166.314 miliardi nel documento relativo al periodo 1992-94; raggiunge l'indicato importo di 221.666 miliardi nel bilancio pluriennale 1993-95.

Analoga problematica emerge, in prospettiva, per i conti del 1994, in ordine ai quali il progetto di bilancio pluriennale 1993-95 già indica un peggioramento del saldo netto di 92.035 miliardi rispetto al documento dell'anno precedente (da 174.440 a 266.475 miliardi).

La situazione di costante degrado dei conti pubblici emerge anche con riferimento al bilancio triennale dello Stato a legislazione vigente, che incorpora i dati della manovra annualmente attuata con la legge finanziaria ed i provvedimenti collegati. Nel bilancio triennale 91-93 il saldo netto da finanziare per il 1993 si commisurava a 121.480 miliardi, mentre nell'analogo documento relativo al triennio 1992-94 per lo stesso 1993 il deficit della gestione annuale si elevava a 152.147 miliardi.

D'altra parte non può mancare di osservare, in questa sede, che le previsioni assestate per il 1992 evidenziano per il saldo netto un peggioramento rispetto alle previsioni iniziali di 9.722 miliardi - di cui 7.773 derivanti dal provvedimento di assestamento - nonostante la manovra correttiva del luglio scorso.

L'aggravio del saldo direttamente conseguente alle proposte di assestamento è imputabile per 6.991 miliardi alle entrate finali (su cui gioca in misura decisiva il ridimensionamento degli introiti previsti per dismissioni) e per 782 miliardi alle spese finali (su cui si scaricano peraltro 6.751 miliardi di maggiori oneri per interessi).

Il peggioramento complessivo - che tiene conto delle variazioni negative connesse ad atti amministrativi emanati in conformità alla vigente normativa contabile - sfiora quindi i 10.000 miliardi. Tale peggioramento - nel vigente sistema - dovrebbe avere carattere transitorio e dovrebbe essere riassorbito a consuntivo.

Ma l'esperienza del 1991 dimostra come la tenuta degli equilibri di bilancio sia ormai giunta ai limiti della controllabilità. Esiste il rischio che anche nell'attuale esercizio possa essere superato il limite posto dalla legge finanziaria per il saldo netto da finanziare (pari a 117.427 miliardi, al netto di lire 7.500 miliardi per la regolazione in titoli dei crediti d'imposta). La Corte deve, in tale prospettiva, confermare il proprio

orientamento, secondo cui il saldo netto da finanziare (che costituisce il cardine fondamentale del sistema di limiti posti all'interno della decisione di bilancio) può essere corretto solo con una esplicita e responsabile decisione legislativa. Nella ipotesi, pertanto, che abbiano a riproporsi problemi analoghi a quelli del precedente esercizio, sarà indispensabile l'adozione di adeguati interventi in corso di gestione.

5. Regolazioni debitorie

Nel rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1991 non figurava alcuna voce di spesa espressamente finalizzata nei documenti di bilancio al ripiano di debiti pregressi. Ma è appena il caso di ricordare che nel periodo 1985-90 i consuntivi statali sono stati gravati dal peso di ingenti regolazioni debitorie (in complesso 105.738 miliardi di impegni e 100.791 miliardi di pagamenti). Queste in gran parte - al di là di particolari e contingenti situazioni di passività relative ad altri enti ed organismi - hanno riguardato il ripiano dei disavanzi dell'INPS e i debiti accumulati dal sistema sanitario. Del resto la relazione di cassa presentata nello scorso mese di marzo dal Ministro del tesoro quantificava, in termini di settore statale e per il decennio 1981-90, in complessivi 52.400 miliardi gli scostamenti dei consuntivi dell'INPS rispetto ai preventivi e in 51.000 miliardi l'indebitamento sommerso accumulato nel comparto sanitario, nonostante quest'ultimo sia stato oggetto di ripetute manovre correttive.

D'altronde una posta permanente di ripianamento è presente nei conti annuali: con la legge finanziaria viene infatti annualmente fissata la quota del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto locale (nel 1991 pari, a consuntivo, a 4.411 miliardi di impegni e pagamenti). Inoltre in vari capitoli e sotto varie denominazioni («risanamento», «ripiano», «regolazione», ecc.) risultano promiscuamente allocati anche interventi - spesso di non grande rilievo finanziario - per la sistemazione di partite nei più diversi ambiti di spesa, caratterizzati il più delle volte da peculiari meccanismi contabili.

La Corte ha ripetutamente sottolineato come gli interventi di regolazione contabile incidano negativamente sulla validità e sulla funzione stessa delle previsioni di competenza e delle sottostanti scelte programmatiche di allocazione delle risorse. Al di là degli sprechi ed inefficienze che ne caratterizzano le gestioni, va sottolineato che attraverso le regolazioni si evidenziano anche le operazioni di sottostima effettuate in sede di quantificazione delle esigenze finanziarie dei centri autonomi di spesa, oltre che la sovrastima delle entrate.

Con il 1992 il fenomeno delle regolazioni debitorie sembra decisamente riaffiorare. In aggiunta ad una pluralità di disposizioni che a partire dal 1984 hanno via via provveduto a ripianare gli eccessi di spesa sanitaria verificatisi nel corso di tutti gli anni ottanta, sono stati adottati nel 1992 provvedimenti di ripiano nello stesso campo della sanità (5.600 miliardi) peraltro soltanto parziale rispetto alle passività accumulate nel 1991 dalle unità sanitarie locali (oltre 10.000 miliardi) - e in quello dei trasporti locali (ove si sono registrati due decreti legge decaduti per mancata conversione nel termine costituzionale e il terzo n. 296 del 26 maggio respinto dalla Camera).

La legge finanziaria ha individuato inoltre sempre per il 1992 un importo di 7.500 miliardi per la regolazione in titoli dei crediti di imposta (per il triennio 1992-94 è previsto dal documento di programmazione economico-finanziaria del maggio 1991 la restituzione di imposte per un ammontare di 25.000 miliardi, a fronte peraltro di un credito a quella data stimato in 63.000 miliardi).

L'incidenza finanziaria dei rimborsi e gli oneri per il ripiano di pregresse situazioni debitorie di centri autonomi di spesa (per il quale nel richiamato DPEF 92-94 veniva indicata per il triennio di riferimento una quota di spesa prossima ai 10.000 miliardi, che non tiene ovviamente conto dell'ulteriore debito sommerso formatosi nei comparti della sanità e del trasporto locale) non possono trovare sistemazione al di fuori degli equilibri di bilancio espressi nel saldo netto da finanziare, in coerenza con la programmata evoluzione del fabbisogno e con gli obiettivi del piano di rientro. Vanno quindi trovati i mezzi finanziari per far luogo alle regolazioni contabili che influiscono sulla quantificazione dei saldi di bilancio e del fabbisogno, ed in primo luogo di quelle inerenti al ripiano da parte dello Stato dei disavanzi accumulati

da enti a finanza derivata. Si tratta in realtà del fenomeno più preoccupante evidenziato dalle regolazioni debitorie, e cioè quello della formazione di oneri latenti che non trovano compensazione nell'ambito dei conti del settore statale (bilancio-tesoreria). Lo stesso avviene per gli oneri aggiuntivi scaturenti dalla maturazione di interessi sulle situazioni debitorie dei centri autonomi di spesa. Un ulteriore aggravio per i conti dello Stato può derivare da meccanismi legislativi o contabili che producono l'effetto di gonfiare le entrate o di rendere parziale la contabilizzazione di spese (con conseguenti obblighi di restituzione o di integrazione a carico degli esercizi futuri).

Gli oneri latenti determinano pertanto un impatto aggiuntivo sui conti dello Stato, per il quale, ove essi evidenzino squilibri di spesa corrente, le nuove regole adottate dalla legge 362/88 impongono di apprestare, sia pure a posteriori, la necessaria copertura. In particolare per quanto attiene al rimborso dei crediti di imposta la Corte ha avuto modo di esprimere - nella terza relazione quadrimestrale del 1991 ex art. 11-ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468, introdotto dalla legge 23 agosto 1988, n. 362 - le proprie perplessità in ordine alla mancata presa in considerazione - ai fini sia del rispetto dell'obbligo di copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria sia della determinazione del saldo netto da finanziare - della quota di accantonamento di tabella A relativa alla regolazione in titoli dei crediti di imposta (7.500 miliardi nel 1992 e nel 1993, 10.000 nel 1994).

6. Mutui e limiti di impegno

Una voce di spesa che non solo assorbe risorse sempre più cospicue, ma soprattutto contribuisce in misura rilevante al processo di irrigidimento del bilancio è costituita dagli oneri assunti a carico dello Stato per l'ammortamento di mutui contratti da amministrazioni ed enti pubblici.

La Corte ha più volte richiamato l'attenzione sulla forte accelerazione della spesa in argomento e sui problemi di copertura delle annualità successive alla prima, con particolare riguardo al periodo eccedente il bilancio triennale.

L'incremento della spesa si manifesta in modo particolarmente vistoso proprio nel biennio 1992-93, a seguito del maggior ricorso negli ultimi esercizi a limiti di impegno e a spese ripartite in annualità: dai 14.290,9 miliardi di impegni e 13.958,2 di pagamenti risultanti dal consuntivo 1991 si è infatti passati rispettivamente a 21.851,1 e 23.162,9 miliardi dell'assestato 1992, per giungere a 26.517,5 miliardi iscritti in competenza e a 27.360,5 in cassa nel b.l.v. per il 1993.

7. Entrata

7.1 Considerazioni preliminari

Un rilievo diverso è dato quest'anno alla valutazione della componente attiva del bilancio ove la continua evoluzione normativa non migliora il rendimento fiscale complessivo. Per effetto inoltre del persistere di fattori di sovrastima specie nel comparto tributario, e in dipendenza della «regola» da qualche tempo frequentemente applicata, di alimentare l'entrata mediante acconti o strumenti impositivi straordinari, il comparto si caratterizza da anni quale settore «a rischio». Con la conseguenza di compromettere il recupero di credibilità dei conti pubblici, anche per l'insufficiente efficacia delle misure di contrasto alla evasione nelle vaste zone in cui la grave patologia effettivamente si manifesta.

L'assestamento conferma le sovrastime nell'area dei grandi tributi, ma in misura meno rilevante rispetto al decorso esercizio. Cresce l'incidenza delle entrate straordinarie, come anticipato dalla Corte nella relazione sulle leggi del terzo quadrimestre del 1991, e a tale criterio di prelievo si fa ulteriore ricorso nella manovra correttiva dello scorso luglio. Tutto ciò influenza il blv. Non si conservano i flussi dell'anno precedente, le entrate straordinarie risultano ridimensionate e permane la difficoltà di distribuire il carico fiscale in funzione di naturali incrementi di gettito.

Altro fattore di preoccupazione è rappresentato dalla consistenza dei residui attivi per i quali spesso diviene difficoltosa o non si realizza la riscossione; ciò riduce il significato e la stessa attendibilità degli accertamenti e concorre alla crescita del fabbisogno. Si rinvia, per quanto riguarda le dimensioni ed i caratteri del fenomeno, a quanto illustrato dalla Corte nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1991.

Le stime di preconsuntivo, attesa l'attuale concentrazione nel bilancio dello Stato della prevalente quota dei proventi pubblici, sono effettuate anche in termini di cassa sulla base della media aritmetica degli effettivi incassi rispetto agli accertamenti in periodi determinati e con riferimento alle serie storiche disponibili.

7.2 Stime di preconsuntivo per il 1992

Le previsioni assestate per il 1992 espongono minori entrate finali di competenza pari a 6.277 miliardi (-1,2% delle previsioni iniziali), che derivano in prevalenza dall'aumento dei proventi extratributari e dal ridimensionamento degli introiti attesi dal comparto tributario e dalle privatizzazioni. I dati includono gli effetti della manovra correttiva ed appaiono esprimere sia l'intento di accostare gli obiettivi di rendimento enunciati alle concrete possibilità realizzative sia quello di poggiare su basi più concrete l'esito del processo di privatizzazione; risulta così modificata la tendenza a sensibili sovrastime che hanno comportato, in particolare nel decorso biennio, un divario particolarmente elevato tra previsioni e risultati.

La rilevante incidenza, specie nell'area impositiva diretta, delle entrate straordinarie testimonia tuttavia sul grave stato di crisi del sistema fiscale nel quale risulta sempre meno applicata la regola che vorrebbe un bilanciamento delle entrate ordinarie con le esigenze di spesa o quantomeno uno spontaneo adeguamento all'evoluzione nominale del PIL.

Nel 1992 in particolare, sin dalla fase iniziale della gestione sono stati addensati nel comparto tributario diretto cospicue poste straordinarie (6.850 miliardi dal condono e 7.600 dalla rivalutazione obbligatoria dei beni d'impresa) che hanno coperto circa il 64% dei maggiori oneri correnti previsti dalla manovra di bilancio per il 1992 (22.442 miliardi).

La manovra correttiva del luglio ha assegnato al settore tributario diretto ulteriori 12.415 miliardi per proventi temporanei a fronte di maggiori entrate complessive, iscritte nell'assestamento, pari a 15.299 miliardi. Ciò costituisce una ulteriore presa d'atto della crescente inadeguatezza dei proventi ordinari a realizzare un equilibrio della finanza pubblica compatibile con una pur precaria stabilità del rapporto debito/PIL nominale.

Il maggiore gettito tributario assestato 1992 non considera anche gli effetti della recente manovra del settembre (che peraltro dovrebbe migliorare il gettito IRPEF in dipendenza della revisione della curva delle aliquote), ed è quantificato in 219 miliardi, al lordo dei minori introiti (-314 miliardi) da attribuire a variazioni disposte con atto amministrativo.

L'ammontare delle imposte dirette dovrebbe raggiungere i 241.766 miliardi da imputare per oltre l'11% (26.865 miliardi) a proventi straordinari, autorizzati per quasi la metà (46,2%) in corso di gestione. Quest'ultima circostanza, abbinata al modesto incremento del dato assestato inerente le imposte sul patrimonio e sul reddito, prova la sovrastima delle previsioni iniziali (sul fenomeno la Corte si è particolarmente soffermata nel referto sul rendiconto del decorso esercizio) dato che all'epoca di costruzione del progetto di assestamento il quadro macroeconomico, a quanto risulta, non dovrebbe aver già accusato gli effetti, in termini di PIL, di un ulteriore rallentamento dell'economia: il dato del prodotto nel DPEF 1993-95 non si discosta da quello della relazione previsionale e programmatica per il 1992. Per i tributi diretti la sovrastima risulta alquanto limitata soltanto per l'IRPEF (3,1%), mentre per l'IRPEG e per l'ILOR le variazioni peggiorative giungono al 12,6 ed al 18,1% con un minore gettito complessivo delle tre imposte previsto in 10.916 miliardi, quasi compensato dal maggior gettito cumulativo (11.460 miliardi) atteso dall'imposta straordinaria immobiliare e dall'imposta straordinaria sull'ammontare dei depositi, dei conti correnti e dei certificati di deposito.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La crescente rilevanza della quota temporanea, sia pure qui considerata con riferimento alla sola fiscalità diretta, prova in ogni caso l'aggravarsi delle note anomalie strutturali nel sistema fiscale le quali, nella cronica sostanziale invarianza della platea contributiva, comportano un insufficiente rendimento dei grandi tributi, specie di quelli più direttamente legati alle dinamiche dell'economia.

Gli accertamenti provvisori elaborati dal Ministero delle finanze, che anche quest'anno sono disponibili per i primi sette mesi di gestione, indicano, circa il gettito una tantum, che il condono per le imposte dirette ha quasi raggiunto l'obiettivo con 6.554 miliardi (nell'area delle imposte indirette il gettito -2.239 miliardi- ha di poco superato i due terzi delle previsioni -3.308 miliardi-). La rivalutazione obbligatoria dei beni di impresa ha reso 3.120 miliardi sui previsti 7.600. Riguardo al condono l'Amministrazione delle finanze avverte responsabilmente che la relativa entrata comporterà un decremento nei flussi ordinari, «per effetto della mancata iscrizione di somme a ruolo e per il mancato recupero di somme già iscritte a ruolo». L'ammontare del decremento non risulta al momento quantificato ma la circostanza induce a ribadire che margini di labilità caratterizzano comunque gli effetti complessivi delle imposte straordinarie.

Le entrate extratributarie con i limiti di significatività più volte espressi dalla Corte, non prospettano segnali di consistenti variazioni rispetto alle previsioni assestate. Va però notato come per taluni settori sia confermata l'inadeguatezza di gettito. Rimane stabile, ad esempio, l'esigua redditività dei beni del patrimonio dello Stato, da attribuire all'inerzia che fin qui si è manifestata nel settore.

Gli accertamenti finali potrebbero accostarsi pertanto alle previsioni assestate che risultano pari a circa 502.000 miliardi. Il gettito potrebbe più verosimilmente essere raggiunto anche tenendo conto della compensazione di eventuali ulteriori scostamenti negativi con gli introiti che deriveranno dalla recente revisione delle aliquote IRPEF introdotta dal decreto-legge n. 384/1992. La stima degli accertamenti risulta dalle tabelle 1-8, elaborate in base alla media aritmetica degli ultimi quattro anni.

La stima degli incassi finali invece è effettuata sulla base degli andamenti di realizzo manifestatisi in passato poichè non sono emersi fattori di novità che inducano a ritenere modificato un quadro rimasto costante nel tempo. La stima degli incassi finali di competenza è effettuata sulla base degli andamenti illustrati nelle serie storiche elaborate dalla Corte con riferimento agli ultimi dieci anni nonchè, in particolare, di quelli riscontrati nel periodo 1988-1991. Tali elaborazioni - desunte dall'unito prospetto - pongono in evidenza un divario fra i risultati di competenza ed i relativi risultati di cassa. Nell'arco decennale la percentuale media degli incassi è stata sul 90,75% degli accertamenti. La media emersa per il periodo 1988-91 è risultata pari al 90,61%.

I corrispondenti versamenti finali potrebbero pertanto avvicinarsi ai 455.000 miliardi e determinare la formazione di residui attivi per circa 47.000 miliardi.

Gli incassi totali, che includono i versamenti relativi ai residui, sono calcolati in base alla media del rapporto, nei periodi considerati, fra i versamenti globali e la massa acquisibile. Dalle specifiche serie storiche emerge che il dato medio del rapporto è pari all'85,66% nel decennio ed all'84,86% negli ultimi quattro anni. Gli incassi globali potrebbero pertanto oscillare tra i quasi 508.000 ed i 503.000 miliardi. Va tenuto presente che, ove la capacità realizzativa dell'Amministrazione finanziaria si manifestasse equivalente a quella dello scorso anno, allorchè il tasso di realizzo è stato dell'82,45%, gli incassi globali non supererebbero i 489.000 miliardi.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI STORICA DELLE ENTRATE
(Importi in milioni)

TOTALE DEI TITOLI 1, 2 E 3

ESERCIZIO	PREV. INIZIALI COMPETENZA (A)	PREV. DEFINIT. COMPETENZA (B)	% B/A	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU TOT. BIL.	ACCERTAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PRE. DEF.
1981		114.786.615		100,00		60,96	113.468.141	100,00		98,85
1982		146.831.384		127,92	27,92	62,11	150.130.115	132,31	32,31	102,25
1983		186.449.047		162,43	26,98	66,26	184.587.202	162,68	22,95	99,00
1984		204.635.070		178,27	9,75	55,22	205.374.603	181,00	11,26	100,36
1985		226.543.139		197,36	10,71	55,99	228.451.647	201,34	11,24	100,84
1986		247.074.700		215,25	9,06	54,16	260.003.794	229,14	13,81	105,23
1987	260.294.201	278.753.358	107,09	242,84	12,82	59,27	284.259.052	250,52	9,33	101,98
1988	307.406.497	314.281.457	102,24	273,80	12,75	56,30	318.778.598	280,94	12,14	101,43
1989	336.402.478	357.178.990	106,18	311,17	13,65	67,28	359.603.727	316,92	12,81	100,68
1990	392.516.804	421.582.477	107,40	367,27	18,03	62,33	410.308.440	361,61	14,10	97,33
1991	461.873.000	465.492.352	100,78	405,53	10,42	66,97	456.985.172	402,75	11,38	98,17

ESERCIZIO	TOTALE VERSAMENTI	N. I. ANNO BASE	% SU ES. PREC.	% SU PR. CASSA	% SU MASSA A.C.	% VARIAZ. PIL	% PIL SU ES. PREC.	VERSAMENTI COMPETENZA	% SU ACCERT.	VERSAMENTI RESIDUI	% SU RES. IN.	RESIDUI INIZIALI	RESIDUI FINALI
1981	107.035.313	100,00		96,46	78,98	22,87		97.942.203	86,32	9.093.110	43,86	20.729.839	27.732.407
1982	151.300.992	141,36	41,36	100,29	86,67	27,76	21,37	134.298.930	86,46	17.002.062	61,31	27.732.407	26.797.031
1983	177.698.903	166,02	17,45	96,95	83,33	28,14	1,37	167.154.791	90,56	10.544.111	39,35	26.797.031	32.739.601
1984	200.825.105	187,44	12,90	100,24	84,52	27,57	-2,03	186.947.545	91,03	13.677.560	41,78	32.739.601	36.189.603
1985	219.384.936	204,97	9,35	97,07	83,50	26,99	-2,08	206.081.889	90,21	13.303.048	36,76	36.189.603	46.674.578
1986	266.901.011	249,36	21,66	104,70	90,86	29,75	10,20	238.084.610	91,57	28.816.401	61,74	46.674.578	42.705.448
1987	283.875.849	265,22	6,36	101,09	88,31	28,85	-2,99	262.317.283	92,28	21.558.566	50,48	42.705.448	43.051.737
1988	312.790.760	292,23	10,19	100,92	87,53	28,65	-0,72	291.801.828	91,54	20.988.931	48,75	43.051.737	49.293.796
1989	346.369.962	323,62	10,74	96,60	85,22	29,02	1,31	320.952.980	89,25	25.436.983	51,60	49.293.796	65.160.629
1990	410.127.542	383,17	18,40	96,77	84,26	31,27	7,73	375.722.527	91,57	34.405.015	52,80	65.160.629	69.463.581
1991	441.050.658	412,06	7,54	95,88	82,45	30,90	-1,18	411.660.414	90,08	29.390.244	42,31	69.463.581	90.892.668

C.e.d. - Servizio Relazioni al Parlamento

*

7.3 L'entrata nel blv

La sostanziale congruità delle previsioni assestate rispetto agli attesi risultati di accertamento rende nel complesso attendibili, salvo ciò che in seguito si dirà, le previsioni del blv, che confermano la gravità priva di precedenti per l'equilibrio della finanza statale nel prossimo anno.

Il venir meno delle entrate una tantum (che per definizione hanno durata e gettito limitati), i danni alla fiscalità ordinaria provocati dai condoni, il ridimensionamento di quote di introiti IRPEF in dipendenza dell'aumento delle aliquote contributive, determinano un realistico regresso del 4% circa delle imposte sul patrimonio e sul reddito rispetto all'asestamento del 1992. La dinamica involutiva che viene così a crearsi nel blv assume una connotazione paradossale -ove si tenga tra l'altro conto dell'attuale incidenza della pressione fiscale- che, per essere contenuta nelle sue implicazioni più rischiose per il sistema della finanza pubblica nonché istituzionale, sollecita urgenti modifiche strutturali per la complessiva azione sull'entrata (al riguardo non può prescindere da una immediata semplificazione dell'assetto normativo) e misure decisamente più efficaci per l'ampliamento della base imponibile.

Una possibile sovrastima nell'area impositiva diretta è da vedersi nel previsto rendimento dei redditi da capitale. La relativa voce, che dopo l'IRPEF conserva il maggior rilievo nel comparto, è prudenzialmente rivista in diminuzione, ma la revisione potrebbe rivelarsi ancora inadeguata attese le tensioni che si manifestano nel sistema generale dell'economia.

L'incremento della quota connessa all'emissione dei titoli di Stato frena il regresso della complessiva posta di entrata ma la fluidità della situazione generale non elimina il rischio di deterioramento del gettito che d'altra parte, qualora fosse sostenuto ancor più significativamente dai proventi del debito pubblico, indicherebbe soltanto l'accentuazione della precarietà degli equilibri di bilancio per effetto del più che proporzionale peggioramento della spesa nella posta «interessi».

Meno realistico si configura il previsto incremento (+3,9%) del gettito dei tributi indiretti. Tenendo infatti conto dell'evoluzione del quadro macroeconomico va considerato il possibile superamento del limite di tollerabilità dell'imposizione complessiva ed il conseguente riflesso naturale sul rendimento. La tendenza all'evasione (nei settori delle imposte di registro, di bollo; etc.) può accentuarsi e concorrere a distanziare i risultati dalle previsioni nonostante gli inasprimenti intervenuti nell'area fiscale indiretta.

Per ciò che riguarda in particolare l'IVA va sottolineato il rischio, connesso a una previsione a legislazione vigente, di prefigurare la crescita (+6,4%; +5.000 miliardi) del rendimento di un tributo che già lo scorso anno ha dato evidenti segnali di ulteriore cedimento, sia negli scambi interni sia nell'area delle importazioni, nonostante la stabilità durante l'intero esercizio della lira nello SME e nei confronti del dollaro. La prevista riduzione di alcune aliquote a partire dal 1993 nel quadro dell'armonizzazione comunitaria è, tra gli altri, un fattore che non fornisce adeguate garanzie di incremento di gettito nonostante il previsto aumento dei prezzi. Tale ipotesi risulta provata sia dal diverso orientamento adottato nell'asestamento (le previsioni iniziali sono state ridotte di 2.138 miliardi) sia dall'andamento reale nei primi sette mesi di gestione del corrente esercizio, -rilevato dai dati forniti dall'Amministrazione delle finanze- che registra una flessione di oltre il 2,5% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno.

8. Vendite e dismissioni dei beni del patrimonio dello Stato

a) La previsione iniziale di bilancio, che determinava in 15.000 miliardi gli introiti da realizzare nel 1992, è stata ridotta a 7.000 miliardi nel progetto del bilancio di asestamento. Sono state così recepite le indicazioni della manovra correttiva di luglio, impostata su criteri di adeguamento degli obiettivi finanziari a più realistiche possibilità di gettito. Il blv non considera la posta ma avverte che nelle previsioni 1993 la quantificazione dell'introito «formerà oggetto di valutazione complessiva del processo di privatizzazione in corso in sede di manovra di bilancio». Nel DPEF 1993-95 è previsto un gettito di 7.000 miliardi a fronte dei 15.000 del precedente programma e degli 11.700 indicati per il 1993 nel bilancio triennale 1992-1994.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La decisione di dimezzare le ipotesi di realizzo all'indomani del superamento (con la trasformazione in S.p.a. dell'IRI, dell'ENI, dell'INA e dell'ENEL) di alcune delle difficoltà applicative della legge n. 35/1992 attesta come il tema delle privatizzazioni, intensamente dibattuto per circa due anni, sia giunto a una svolta di metodo che dovrebbe permettere più realistiche valutazioni in ordine ai modi ed ai tempi di attuazione del processo.

Sembra emersa la consapevolezza che l'urgenza di agire, per correggere gli andamenti di bilancio, non può prescindere dalla preliminare necessità di risolvere i complessi problemi legati alla selezione dei beni da dismettere, ai criteri di valutazione delle attività, alla creazione di un mercato idoneo, da sondare attentamente nelle sue potenzialità espansive e di assorbimento.

I passi finora compiuti paiono aver individuato l'urgenza di rivedere le stratificazioni dello Stato imprenditore e proprietario accanto a quella di studiare attentamente i possibili riflessi sul sistema produttivo generale nonché sulle consuetudini di accumulazione e di impiego del risparmio. Nel recente DPEF, infatti, la tesi governativa propende per le «public companies ispirate al modello del capitalismo partecipativo». Ciò indica che il processo appena avviato dovrà essere l'occasione storica per modificare gli attuali indirizzi allocativi del risparmio e per agire prospetticamente sul piano strutturale della presenza pubblica nell'economia. Il successo delle iniziative viene quindi a legarsi con rendimenti azionari non dissimili da quelli di impieghi alternativi. La disponibilità a rendimenti inferiori, abbinata a prospettive di maggiori utili, potrà invece essere verificata dopo un congruo periodo di sperimentazione.

Si delinea pertanto, sul piano della politica economica generale, la tendenza a privilegiare il profilo strategico rispetto a quello della rapida acquisizione di risorse e a tale riguardo un fattore di differimento degli introiti al bilancio dello Stato si rinviene nell'opzione di ricapitalizzare le aziende per avviarle verso situazioni reddituali di mercato. La tematica, sospinta dall'emergenza, è stata solo di recente affrontata in termini di reali recuperi di economicità anche mediante la messa a punto di misure idonee a tutelare, tra l'altro, il patrimonio professionale e tecnologico esistente. Da ciò l'ipotesi di trattenere nel circuito delle S.p.a. derivate dagli enti di gestione i primi proventi della eventuale cessione di aziende di credito e industriali e da ciò una spiegazione sulla cautela di quantificazione degli introiti sia nell'assestamento che nel bil.

A tale opzione si lega la necessità, che non tollera differimenti, di valutare i beni da dismettere, al netto delle passività. Dovranno pertanto essere elaborati criteri che diano garanzie sulla trasparenza delle valutazioni e sulle modalità delle cessioni. Ciò potrà evitare il prodursi di ulteriori situazioni con conseguenze drammatiche per la finanza pubblica e per la credibilità del Paese nel contesto internazionale, dopo la vicenda dell'EFIM, soppresso con il decreto-legge n. 340 del 18 luglio 1992 e posto in liquidazione con una situazione debitoria superiore alla presunta consistenza delle attività.

Appare emersa pertanto l'urgenza, per tutti gli enti di recente confluiti nel modello societario e attribuiti al Ministero del Tesoro, di individuare l'esatto ammontare del debito nonché di effettuare la formale ricognizione dei tempi e delle modalità per il regolare adempimento delle obbligazioni assunte (enucleando il debito in divise) alle scadenze contrattualmente stabilite; si da evitare il riprodursi di timori di insolvenze che di recente, per il debito EFIM, hanno danneggiato il Paese nella classifica internazionale di affidabilità.

L'individuazione del patrimonio netto consolidato di ciascun gruppo societario sarebbe un primo passo verso la determinazione del valore reale delle azioni rappresentative del capitale e sicuramente un mezzo per evitare dismissioni in perdita.

b) Il processo di privatizzazione, mentre spinge verso una diversa razionalità l'intervento pubblico nell'economia, non colloca in una posizione subordinata l'esigenza di razionalizzare l'uso dei beni immobili dello Stato. Agisce invece da stimolo, quantomeno sul piano normativo, per affrontare un tema accantonato.

La legge n. 412/1991, di accompagnamento alla manovra finanziaria per il 1992, e la legge n. 35/1992 hanno avviato anche meccanismi destinati alla gestione produttiva dei beni immobili. La prima, in particolare, ha definito le procedure essenziali per la vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ma ha

ipotizzato solo residuali proventi al bilancio dello Stato) e la seconda ha previsto un piano di alienazione di beni patrimoniali «suscettibili di gestione economica» assieme alle modalità per il finanziamento iniziale dell'operazione. La legge n. 35 del 1992 ha infatti autorizzato l'IMI ad anticipare «fino a 3.000 miliardi» ... «in acconto sui proventi derivanti, in relazione alle previste destinazioni, dalle alienazioni e dalle gestioni» ed ha stabilito che il rimborso della somma anticipata ed il pagamento dei relativi interessi, da determinare con riferimento ai tassi di mercato, sia effettuato alla medesima scadenza (31 dicembre 1992) del versamento della prima quota dei proventi delle alienazioni.

Il CIPE ha altresì deliberato la costituzione di società per azioni a capitale misto individuando nell'IMI il soggetto promotore di un sistema societario cui affidare la concreta attuazione del progetto di vendite. Sull'argomento si rinvia a quanto è illustrato nella relazione che accompagna la decisione pronunciata dalla Corte sul conto del patrimonio per l'esercizio 1991.

Sul tema va considerato come la legislazione del 1992 abbia riconosciuto l'esigenza di trarre dai beni del patrimonio dello Stato un prezzo aderente ai prezzi di mercato e appare nel contempo emersa la consapevolezza di dover legare adeguati flussi di entrata all'uso dei beni pubblici: ciò sembra preludere ad una urgente rivalutazione dei canoni in conformità alle regole del mercato. Dovrebbe pertanto essere superato l'insostenibile paradosso di prevedere il riferimento al giusto prezzo per le posizioni debitorie dello Stato e non anche per quelle di credito.

In ordine alle tecniche di individuazione dei beni da alienare non è indicata l'esigenza di una preventiva valutazione, con attendibili margini di approssimazione, delle effettive necessità degli uffici della pubblica amministrazione: presupposto idoneo ad evitare che le alienazioni possano tradursi in ulteriori oneri permanenti per il bilancio dello Stato, pur tenendo conto della «revisione in diminuzione» delle piante organiche prevista dalla legge n. 412/91.

Un aspetto non considerato espressamente riguarda le variabili territoriali latenti e le particolari situazioni distorsive dei prezzi nelle aree metropolitane. Risulta valutato il rischio della concentrazione dell'offerta in un segmento di mercato esposto a manovre speculative, che potrebbero tra l'altro arrecare danni alle esigenze abitative. L'equilibrio di tali esigenze si prospetta quale fattore essenziale dell'equilibrio complessivo dell'economia, specie nell'attuale delicato passaggio di avvio alle convergenze comunitarie, nel quale si torna a prospettare l'utilità della politica dei redditi.

Permane peraltro l'incertezza di un gettito reale e allo stato appare che le risorse finanziarie effettivamente acquisibili siano da vedere nella somma («fino a 3.000 miliardi») che l'IMI potrebbe versare in luogo dei proventi di effettive alienazioni. Non si delinea ancora la possibilità che il risultato finanziario delle vendite sia almeno compensativo dei costi dell'operazione IMI.

* c) La fluidità del processo complessivo e le incertezze che permangono sulla possibilità di reali e continuativi flussi di entrata suggeriscono l'iscrizione per memoria del relativo capitolo in bilancio.

Si impone inoltre l'esigenza di destinare i relativi introiti all'abbattimento del debito pubblico. Un rischio nel processo da poco avviato è infatti da vedersi nella possibilità che si provveda, mediante le nuove entrate, ad esigenze di crescita degli oneri correnti. Ciò induce a far temere che un'iniziativa straordinaria, adottata per contribuire al risanamento della finanza pubblica, possa disperdere il capitale e lasciare poi invariati o rendere più gravi gli attuali problemi.

Deve poi sottolinearsi che il sistema di contabilità di Stato esclude in ogni caso la copertura di nuove e maggiori spese correnti con entrate in conto capitale.

9. Spesa 1992: stime di preconsuntivo

Negli ultimi due anni la Corte in occasione dei referti sui progetti di bilancio a legislazione vigente per il 1991 e per il 1992 ha elaborato stime di preconsuntivo relative soltanto alla spesa, in termini di impegni, sugli esercizi in corso.

Gli esiti della gestione del 1990 e del 1991 sono risultati prossimi alle stime previsionali. È per tale ragione che — abbandonata, per la sua sostanziale inattendibilità ai fini previsionali, la strada del parametro di riferimento costituito dalle serie storiche semestrali sul fronte degli impegni — la Corte, a partire da quest'anno, intende fondare le proiezioni sulla spesa finale — fatti salvi ulteriori affinamenti — esclusivamente sul rapporto tra impegni e stanziamenti di bilancio registrato negli anni precedenti o, meglio, sul valore delle economie realizzate.

Nell'intento di dare maggiore significatività all'esercizio previsionale, l'arco temporale preso in considerazione viene esteso da sei a sette anni e abbraccia, con riferimento ai macro-aggregati di bilancio (titolo I e II) e alle sedici categorie di spesa, il periodo 1985-1991.

Come per i due anni passati si è proceduto innanzitutto al calcolo del tasso percentuale di incremento delle previsioni definitive rispetto a quelle assestate per ciascun esercizio di riferimento e nell'ambito di questo, per ciascuna categoria, per ciascun titolo e infine per il complesso delle spese finali. Attraverso l'applicazione dei valori di una doppia media aritmetica (semplice e ponderata) desunta dalle stesse serie storiche, si è poi costruito uno scenario sulla base del quale, partendo dalle previsioni assestate si effettua una duplice proiezione degli stanziamenti di competenza 1992. Alla stessa stregua dello scorso anno, si è ritenuto di «correggere» poi la previsione calcolando gli scostamenti di ciascun dato della serie rispetto al valore medio della stessa, pervenendo così alla individuazione di uno scostamento medio assoluto. Ne è derivato un «indice di variazione» da portare in aumento o in diminuzione del tasso medio di incremento e tale da condurre ad una duplice media «corretta» delle previsioni definitive.

Analogo procedimento è stato seguito per evidenziare le medie delle economie di bilancio realizzate nel periodo 1985-91. I coefficienti così ottenuti sono stati poi collegati, al fine di determinare il probabile livello degli impegni nel corrente anno, ai presumibili stanziamenti di competenza per il 1992, quantificati secondo il metodo esposto in precedenza.

I risultati di tutte le descritte operazioni vengono riassunti nelle tabelle 1-10 (incluse nell'appendice statistica), dalle quali conclusivamente emerge che gli impegni per operazioni finali di bilancio del 1992 dovrebbero oscillare fra 625.000 e 628.000 miliardi.

Va però rilevato che il Presidente del Consiglio dei Ministri, in aggiunta all'ormai ricorrente direttiva di inizio anno, ha disposto, con analogo strumento del 26 maggio u.s., il blocco fino al 30 settembre 1992 di nuovi impegni limitatamente ad alcune tipologie di spesa.

Tale direttiva è stata rafforzata dall'art. 4, comma 1, del D.L. 333 dell'11 luglio u.s., che ha esteso lo stesso vincolo all'impegnabilità dei fondi di bilancio a tutto il 1992. Ciò dovrebbe ragionevolmente comportare un rallentamento dell'attività gestionale e, pertanto, un minore smaltimento degli stanziamenti di competenza e la correlativa formazione di maggiori economie.

Gli impegni per le operazioni finali dovrebbero così risultare di importo inferiore allo stesso limite meno elevato indicato precedentemente.

10. Settori di spesa a rischio

10.1 Interessi

Nel 1991 è continuata a ritmo sostenuto la crescita della spesa per interessi, innescata dall'espansione dello stock del debito, dalla progressiva scadenza dei titoli esenti, da un tasso di inflazione superiore alle attese e dall'andamento dei tassi sui mercati internazionali. Ed è, in particolare, imputabile a quest'ultimo fattore l'incremento di circa 7.000 miliardi apportato alla dotazione di competenza della categoria VI, in sede di assestamento del bilancio 1992, che è venuta a situarsi al livello di 157.967 miliardi.

Nel bilancio di previsione a legislazione vigente per il 1993, sempre in termini di competenza, la spesa per interessi lievita per un ammontare superiore ai 25.000 miliardi e raggiunge l'importo di 183.000 miliardi (+ 15,8% rispetto alle previsioni assestate).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La nota preliminare al progetto di bilancio dà conto delle ipotesi assunte per la quantificazione della relativa spesa, che discendono dall'analisi delle tendenze in atto in ordine alla struttura del debito, all'evoluzione dei tassi di interesse e al fabbisogno. Rispetto al totale delle spese correnti l'incidenza degli interessi si eleva al 30% (e supera di due punti la quota toccata nel bilancio assestato del 1992).

Sul complesso delle spese finali gli interessi hanno un peso pari al 25,7% (24,8% nel bilancio assestato 1992). Gli oneri per interessi spinti dai ricordati fattori e, innanzitutto, dalle dimensioni del debito pubblico e dalla sempre più difficile controllabilità dei tassi di interesse assorbono quindi una quota crescente del bilancio a legislazione e concorrono, in maniera decisiva, al deterioramento del saldo netto da finanziare. Sono gli stessi andamenti degli ultimi anni — oltre che le attuali tensioni sui mercati monetari e finanziari — a rendere poco convincente la manovra correttiva impostata dal DPEF 1993-95, per la parte in cui sconta programmaticamente un abbattimento della spesa per interessi di circa 46.000 miliardi rispetto al quadro tendenziale. D'altronde gli scostamenti più gravi rispetto alle previsioni riguardano proprio la spesa per interessi sia sul versante del conto consolidato di cassa (basta accennare che per il 1992 il documento di programmazione economico-finanziaria del maggio 1988 indicava un importo programmatico della spesa per interessi di 87.850 miliardi, importo via via elevato dai successivi documenti annuali e portato a 153.100 miliardi dal DPEF 92-94; secondo le stesse stime governative esso dovrebbe quest'anno superare i 168.000 miliardi) sia sul più circoscritto ambito del bilancio statale.

In termini di competenza, il progetto di bilancio triennale a legislazione vigente quantificava per il 1993 l'onere per il servizio del debito in 129.734 miliardi; per lo stesso 1993 il progetto di bilancio dell'anno successivo determinava in 165.715 miliardi le relative occorrenze e l'analogo documento oggetto di esame in questa sede valuta in 183.000 miliardi il gravame degli interessi.

I bilanci triennali 1991-93 e 1992-94 a legislazione vigente — che si giovano degli effetti delle manovre annuali — quantificano la spesa in questione per il 1993 rispettivamente in 139.734 e in 165.184 miliardi.

La spesa per interessi rimane così il fattore di rischio più rilevante per i conti pubblici. Si tratta è vero di una grandezza più di altre esposta all'azione di fattori economici internazionali, per la quale, anche allo scopo di evitare pericolosi effetti di annuncio, l'esercizio previsionale sconta difficoltà del tutto particolari, legate oltretutto alla concreta evoluzione del tasso di inflazione e all'efficacia stessa delle manovre correttive del fabbisogno.

Ma qualche soluzione di ordine tecnico potrebbe forse essere approntata. Tra i possibili accorgimenti, alcuni sembrano meglio adottabili in situazioni meno dell'attuale compromesse dalla emergenza: in sede di bilancio a legislazione vigente ed esempio, potrebbe essere pretesa una presumibile quantificazione dei rischi connessi alla maggiore spesa per interessi per andamenti indesiderati dei tassi. Corrispondentemente, potrebbe pretendersi nel bilancio definitivo l'appostamento in un fondo — nei limiti ovviamente del disavanzo ritenuto ammissibile — di risorse destinate a fronteggiare la eventuale maggiore spesa ovvero a tradursi in economia, con divieto di diversa utilizzazione, nella eventualità di andamenti favorevoli.

Ciò di certo contribuirebbe a rendere più attendibili e trasparenti le previsioni di bilancio — soprattutto dopo il venir meno delle riserve tradizionalmente offerte da una precedente prassi di sottostima delle entrate — e a meglio delimitare l'effettivo margine di spesa discrezionale su cui può esercitarsi la decisione parlamentare. Ed offrirebbe altresì testimonianza — valida sotto il profilo dei c.d. «effetti di annuncio» — di un ulteriore strumento di resistenza a fronte delle eventuali manovre sui tassi imposte da pressioni speculative sul fronte monetario.

Al di là di soluzioni tecniche che pure possono utilmente essere messe a punto, va riaffermato che il contenimento della spesa per interessi — che costituisce da tempo un fattore di autoalimentazione del disavanzo e del debito — può essere avviato solo con l'effettivo ricorso a rigorose misure correttive degli squilibri strutturali della finanza pubblica.

Nel periodo 1980-1991 la spesa per interessi ha mostrato una dinamica di gran lunga superiore a quella di ogni altra categoria di bilancio. Sul lato della competenza, rispetto ad un indice medio di 429 per la spesa corrente e di 294 per gli oneri del conto capitale, il rapporto sull'anno base (1980) è stato per gli interessi pari a 835. Il tasso di crescita è stato più elevato nel biennio 1989-90 (rispettivamente + 21,8 e

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

+ 23%) e meno intenso nel 1991 (+ 15,6%). Negli ultimi tre anni gli oneri per interessi si sono incrementati di oltre 57.000 miliardi (+ 73,2%) e di circa due punti e mezzo in termini reali, assorbendo il 9,5% delle risorse del Paese (10,2% nel più ampio aggregato del settore statale).

Nel 1991 gli oneri per interessi sul lato della competenza (136.058 miliardi) non solo hanno ulteriormente distanziato l'ammontare dell'IRPEF (127.599 miliardi), ma hanno quasi doppiato la spesa di investimento (69.180 miliardi).

10.2 Personale

10.2.1 Si forniscono, qui di seguito, i dati più significativi sulla evoluzione degli oneri di spesa per il personale pubblico, aggiornando le elaborazioni compiute nel giugno 1992 e contenute nella relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per il 1991.

La tabella A riporta i dati relativi alla spesa per il personale statale. I dati riferiti al 1992 sono tratti dal disegno di legge di assestamento del bilancio; quelli relativi al 1993, dal disegno di legge di bilancio a legislazione vigente. Nè gli uni, nè gli altri comprendono gli stanziamenti, iscritti nella legge finanziaria 1992, relativi al rinnovo dei contratti collettivi per il pubblico impiego; gli uni e gli altri, poi, scontano la eliminazione del meccanismo di scala mobile, ma non includono, ovviamente, la spesa derivante dalla erogazione forfettaria di lire 20.000 a ciascun pubblico dipendente nel 1993, secondo quanto stabilito dal decreto-legge n. 384/92 (v. infra).

TABELLA A

SPESA PER IL PERSONALE STATALE
(Ministeri e Aziende autonome)
(1987-1992)

Anno	Importo	Variazione %	Inflazione
1987	54.205	—	—
1988	61.872	14,14	5%
1989	66.886	8,10	6,6%
1990	77.891	16,45	6,1%
1991 [bil. prev.]	80.240	3,01	—
1991 [b.l.v. (luglio 1991)]	82.328	5,70	—
1991	83.611	7,34	6,4%
1992 [bil. prev.]	85.450	2,20	—
1992 [stima: rel. cassa (marzo 1992)]	88.000	5,25	—
1992 [previsioni assestate]	86.715	3,7	4,5% progr.
1993 [b.l.v. (luglio 1992)]	88.210	1,7	3,5% progr.

Come risulta dalla tabella A, la previsione di spesa per il 1992 (86.715 miliardi) risulta superiore di 1.265 miliardi alla previsione iniziale (85.450 miliardi). La differenza è dovuta:

- per 1.023 miliardi, a variazioni operate in corso d'esercizio con atto amministrativo, a loro volta dovute a provvedimenti legislativi (ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria, istituzione del giudice di pace, revisione dei trattamenti delle forze di polizia) intervenuti sul finire del 1991 e nel 1992;
- per 242 miliardi, a maggiori occorrenze dovute a supplenze annuali del personale docente (200 miliardi) e al ripiano di «situazioni deficitarie pregresse» inerenti al personale delle Università e delle scuole secondarie superiori.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La spesa prevista per il 1993 si attesta, nelle previsioni del bilancio a legislazione vigente, sul livello di 88.210 miliardi, con un incremento di 1.495 miliardi (+ 1,7%) sulle previsioni assestate 1992. L'incremento è dovuto, essenzialmente, all'aumento degli oneri relativi al personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia.

Nè le previsioni assestate 1992, nè la previsione a legislazione vigente per il 1993 considerano le appostazioni iscritte in appositi fondi speciali (ricompresi fra le «somme non attribuibili»), quali, soprattutto, quelli concernenti:

- il miglioramento dell'efficienza dei servizi: 270 miliardi per il 1992, 166 per il 1993);
- il compenso per l'incentivazione della produttività: 70 miliardi per ciascuno degli anni 1992 e 1993;
- i provvedimenti in corso di definizione: 500 miliardi per ciascuno dei due anni.

Considerando anche tali appostazioni di spesa, la previsione assestate 1992 ascende, per la Categoria II, a 87.055 miliardi (+ 3,9% rispetto al 1991), che diventano 88.446 nella previsione 1993 (+ 1,5% rispetto alla previsione assestate 1992).

Tanto la previsione assestate 1992, quanto la previsione a legislazione vigente per il 1993 non includono - come detto - gli stanziamenti destinati al rinnovo degli accordi collettivi per il triennio 1991-93; stanziamenti che la legge finanziaria 1992 indicava nella misura di 2.000 miliardi per il 1992 e di 5.300 miliardi per il 1993. Entrambe le previsioni scontano, pertanto, il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 1991-93, operato dal decreto legge n. 384/92, in corso di conversione.

In virtù di tale blocco, gli incrementi di spesa del 1992 e del 1993 rimangono contenuti entro il tasso d'inflazione programmato per ciascuno dei due anni (4,5% per il 1992; 3,5% per il 1993). Ove, invece, si fosse proceduto ai rinnovi contrattuali e pur se fossero stati rigorosamente rispettati i «tetti» definiti dalla legge finanziaria 1992, l'incremento di spesa per gli anni 1992 e 1993 sarebbe stato pari, rispettivamente, al 6,5% e al 5,2%, superando, quindi, del 2% nel 1992 e dell'1,7% nel 1993 i tassi d'inflazione previsti per ciascuno di tali anni.

Il menzionato decreto legge n. 384/92 ha, dunque, «congelato» gli accordi di comparto relativi al triennio 1988-90, estendendone l'applicazione al triennio 1991-93. Ha inoltre impedito la concessione di ogni sorta di incrementi retributivi per il 1993, salva l'attribuzione, a tutti i dipendenti soggetti a contrattazione collettiva, di una somma forfettaria di 20.000 lire e fatta eccezione, altresì, dei trattamenti economici corrispondenti all'esercizio di funzioni superiori effettivamente esercitate. La stessa legge ha fissato alla misura corrispondente nel 1991 gli emolumenti dovuti per l'incentivazione della produttività, comunque denominati, e, al livello del 1992, le indennità suscettibili di rivalutazione in relazione alla variazione del costo della vita.

Ne discende che la spesa pubblica per il personale dovrebbe attestarsi, nel 1993, su di un livello assai poco distante da quello del 1992, tanto più, poi, ove si facesse luogo alla «revisione in diminuzione» delle piante organiche, pur prevista ed imposta alle amministrazioni dalla legge n. 412/91, ma non ancora avviata (v. infra).

10.2.2 La spesa per il personale statale - di quello inquadrato nei comparti di contrattazione collettiva e di quello non soggetto a contrattazione - risulta, relativamente al 1991, dal prospetto che segue (Tabella B).

Per quanto riguarda, in particolare, il personale soggetto a contrattazione collettiva (ministeri, università (personale non docente), scuola, polizia di Stato e - «per relationem» con quest'ultima - militari delle forze armate), va rilevato che la spesa complessiva si articola in tre voci fondamentali: stipendi e assegni fissi; ritenute erariali e contributi previdenziali; indennità varie.

Posta la incomprimibilità della voce «stipendi», è la voce «indennità» che parrebbe prestarsi ad un qualche ridimensionamento, in ragione del fatto che in essa sono presenti tipologie molto diverse di emolumenti, alcuni dei quali - come è noto - legati a peculiari modalità o caratteristiche della prestazione di lavoro ed altri all'accertamento della accresciuta produttività del lavoro svolto. Proprio tale accertamento, tuttavia, è - il più delle volte - carente o, addirittura, inesistente, talchè le indennità vengono corrisposte «a pioggia» e, in pratica, come se fossero divenute parte integrante della retribuzione-base. Un più puntuale accertamento dei presupposti (di legge o di contratto) per far luogo alla erogazione di tali emolumenti consentirebbe, probabilmente, un certo ridimensionamento della voce «indennità».

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA B

CATEGORIA II – PERSONALE IN ATTIVITÀ DI SERVIZIO

1991

(in miliardi)

AGGREGAZIONI

	Personale amministrativo Ins. scuole el. e secondarie		Forze armate Forze di polizia	
	Stanz. def.	Impegni	Stanz. def.	Impegni
Stipendi	38.976	38.878	12.059	12.004
Ritenute erariali	7.013	6.894	1.971	1.938
Contributi previdenziali e assistenziali	10.870	10.749	2.769	2.669
Missioni e trasferimenti viaggi interni ed esterni	248	230	463	450
Altre indennità	831	808	1.421	1.407

DISAGGREGAZIONI

	Personale amministrativo		Forze di polizia	
	Stanz. def.	Impegni	Stanz. def.	Impegni
Indennità servizio estero	628	537	—	—
Fondo miglior. effic. servizi	513	510	—	—
Retrib. ad aggio e contratto privato	155	154	—	—
Interventi incent. produttività	167	164	—	—
Assegni add. gabinetti e segreterie particolari	6	4	—	—
Assegni imbarco, nav. ecc.	—	—	295	295
Compenso per lavoro straordinario	681	645	1.382	1382

	Ministri e sottosegr. di Stato		Magistrati		Insegn. universitari	
	Stanz. def.	Impegni	Stanz. def.	Impegni	Stanz. def.	Impegni
Stipendi	12	11	746	772	2.671	2.693
Ritenute erariali	3	2	337	349	—	—
Contributi previdenziali	1	1	233	193	—	—
Missioni e trasferimenti viaggi interni ed esteri	—	—	3	3	—	—
Altre indennità	1	1	1	1	7	7

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Va aggiunto, peraltro, che tutte le indennità sono attribuite per contratto collettivo o per disposizione di legge, sicché ogni loro (pur ipotizzabile) eliminazione o razionalizzazione potrebbe essere operata solo da norme di fonte corrispondente (contratto o legge), o, eventualmente, da norme di contratto collettivo se una norma legislativa ciò consenta (come propone il disegno di legge AS n. 463).

Ad ogni modo, la Tabella B — costruita su dati di consuntivo 1991 — mostra che l'area delle indennità accessorie previste dai contratti collettivi (e, cioè, di quelle per il «miglioramento dell'efficienza dei servizi» e per l'«incentivazione della produttività») occupa una quota piuttosto modesta di spesa: circa 680 miliardi. A tale somma vanno aggiunti, peraltro, gli stanziamenti preordinati da singole leggi al pagamento di speciali indennità in favore di determinate categorie di personale; stanziamenti che vengono spesso contabilizzati fra le spese «obbligatorie» e che confluiscono, perciò, nella generale «voce» degli «stipendi». Da un calcolo effettuato risulta, comunque, che, nel 1991, tali stanziamenti sono ammontati, nel complesso, ad oltre 500 miliardi.

Immediatamente comprimibile, invece, appare la voce dei compensi per lavoro straordinario (circa 680 miliardi, al netto dello stanziamento per le Forze armate e i Corpi di polizia), tanto più che le amministrazioni non hanno a tutt'oggi proceduto al ridimensionamento degli organici imposto dalla legge n. 412/91. Quest'ultima, infatti, nell'ottica di ridurre la spesa per il personale, aveva previsto la riduzione delle piante organiche dei ministeri e degli enti pubblici (anche economici), in relazione sia all'impiego di tecnologie informatiche, sia alla individuazione dei «carichi funzionali di lavoro» degli uffici. Non risulta, peraltro, che siano in corso, nelle amministrazioni, le operazioni di riordino e razionalizzazione nel senso voluto dalla legge.

10.2.3 Per tornare alle indennità accessorie, è noto che, fra gli obiettivi fondamentali della legge quadro sul pubblico impiego (n. 93/83), vi fosse la «perequazione» e la «omogeneizzazione» dei trattamenti economici e normativi dei pubblici dipendenti. Ciò non implicava che questi dovessero ricevere trattamenti uniformi, a parità di qualifica, a fronte di mansioni qualitativamente diverse e suscettibili, perciò, di retribuzioni ragionevolmente differenziate. La legislazione si è orientata, invece, verso l'attribuzione, ad un numero crescente di pubblici dipendenti, di benefici economici solo nominalmente collegati alla specificità delle mansioni svolte o ad incrementi di produttività del lavoro. Di qui, la necessità — più volte segnalata dalla Corte e, ormai, fatta propria dal disegno di legge-delega AS n. 463 — di riordinare la materia dei compensi accessori, al fondamentale scopo di far sì che la corresponsione di questi sia connessa a reali e verificate condizioni, situazioni o presupposti.

Si riportano, qui di seguito, gli estremi delle norme che, negli ultimi anni, hanno consentito, al di là e al di fuori della contrattazione collettiva, la erogazione di compensi accessori al personale di amministrazioni statali:

- legge 23 agosto 1988, n. 400, per il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri (confermativa della indennità già riconosciuta dalla legge n. 455/85);
- legge 10 febbraio 1989, n. 48, per il personale della Direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro;
- legge 15 febbraio 1989, n. 51, per il personale amministrativo delle magistrature speciali e dell'Avvocatura dello Stato;
- legge 9 marzo 1989, n. 88, per i funzionari direttivi dell'Inps;
- legge 28 dicembre 1989, n. 425, per il personale che risiede, per motivi di servizio, in territorio estero;
- legge 29 dicembre 1989, n. 412, che ha incrementato il fondo per compensi incentivanti al personale del Ministero delle finanze e istituito analoghi fondi per il personale dei Ministeri del tesoro, del bilancio e del commercio con l'estero;
- legge 7 agosto 1990, n. 245, per il personale del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica;
- legge 22 novembre 1990, n. 342, per il personale dell'Amministrazione giudiziaria;
- decreto legge n. 108 del 29 marzo 1991, convertito dalla legge n. 169, per il personale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale;
- legge 29 ottobre 1991, n. 358, ancora per categorie di personale del Ministero delle finanze.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

10.2.4 Al fine di contenere la crescita della spesa pubblica per il personale, la legge n. 412/91 ha ridotto ulteriormente la possibilità, per le amministrazioni, di ottenere deroghe al blocco delle assunzioni mediante atti amministrativi (decreti del Presidente del Consiglio dei ministri) di autorizzazione a nuove assunzioni. La stessa legge, considerato il particolare sistema di definizione dei ruoli organici nel settore della scuola, prevedeva un «piano pluriennale» del Ministero della pubblica istruzione, inteso a determinare — per ciascuna provincia e a livello nazionale — i parametri in base ai quali stabilire il rapporto allievi-classi-docenti; ciò, con l'obiettivo di ridurre progressivamente il fenomeno delle supplenze e di razionalizzare il turn-over del personale (soprattutto insegnante). Secondo la legge, il piano avrebbe dovuto essere presentato nell'aprile 1992, ma esso non risulta, a tutt'oggi, elaborato.

Le restrizioni imposte dal legislatore al reclutamento di nuovo personale confermano le valutazioni, già ripetutamente espresse dalla Corte, in ordine alla scarsa efficacia del congegno mediante il quale, nel corso di circa un decennio, è stato attuato il blocco delle assunzioni. Questo, infatti, oltre ad essere stato smentito da una lunga serie di norme legislative, è stato accompagnato — nelle leggi finanziarie degli scorsi anni — dalla previsione di ampie deroghe a favore delle amministrazioni.

In linea generale, la scarsa efficacia del blocco delle assunzioni, almeno nei termini fin qui praticati, risulta dalla circostanza che l'introduzione del blocco, or sono dieci anni, non ha comportato sostanziali e significative riduzioni nella crescita del personale dipendente da amministrazioni dello Stato. Dal 1982 ad oggi, infatti, tale personale è aumentato, complessivamente, di circa 280.000 unità, con un tasso d'incremento medio annuo dell'1,55% ma con punte che, in alcuni anni e in certi comparti, hanno spesso superato il 5% (cfr. le Tabelle H ed L, allegate al capitolo «Personale» della Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1991).

Di qui, le più restrittive previsioni contenute, prima, nella legge n. 412/91 e, poi, nei decreti-legge n. 333/92 e 384/92. E, in effetti, le deroghe al blocco risultano, nei primi nove mesi del 1992, assai più contenute rispetto al passato, avendo riguardato, nel complesso, 3.161 nuove assunzioni (397 nelle amministrazioni dello Stato, 461 negli enti pubblici, 2.303 negli enti locali). È a dire, peraltro, che le autorizzazioni concesse salgono a 84.363 se si aggiungono quelle relative al personale militare, dei corpi di polizia e dei vigili del fuoco (nuovi reclutamenti, ferme e rafferme, richiami e trattenimenti in servizio, ecc.). Inoltre, tutte le norme di cui s'è detto hanno lasciato in vita le «specifiche disposizioni legislative» che autorizzano singole amministrazioni ad assumere nuovo personale.

10.2.5 Il disegno di legge-delega AS n. 463, relativo — fra l'altro — alla razionalizzazione e al contenimento della spesa per il pubblico impiego, prevede l'emanazione di una serie di decreti delegati che, oltre a regolare la progressiva assimilazione del pubblico impiego a quello dell'impiego privato, reca norme di un certo interesse ai fini della trasparenza della spesa mediante:

- l'evidenziazione in bilancio della spesa complessiva per il personale;
- la proroga dell'efficacia temporale dei contratti collettivi, ovvero la sospensione totale o parziale della loro esecuzione, «in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa» stabiliti dalla legge di bilancio e dalla legge finanziaria;
- la «delegificazione» delle norme di rango primario relative agli «automatismi che influenzano il trattamento economico fondamentale e accessorio e di quelle che prevedano trattamenti accessori, settoriali, comunque denominati a favore di pubblici dipendenti, al fine di assicurare che tutte le componenti accessorie delle retribuzioni siano disciplinati dagli accordi contrattuali e direttamente collegate alla produttività individuale raggiunta nel periodo... ovvero allo svolgimento effettivo di attività particolarmente disagiate ovvero obiettivamente pericolose per l'incolumità personale o dannose per la salute»;
- il divieto assoluto di nuove assunzioni per le amministrazioni che non abbiano rideterminato le piante organiche secondo quanto dispone l'art. 6 della legge n. 412/91 ed in caso di accertata impossibilità di coprire i posti vacanti mediante mobilità.

Altre misure riguardano la razionalizzazione del reclutamento del personale della scuola, la mobilità del personale, la misurazione della efficacia della spesa e dell'efficienza dei servizi.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si tratta, nell'insieme, di misure i cui effetti potranno essere valutati soltanto nel momento in cui verranno emanate le relative discipline delegate. Le disposizioni di cui s'è detto, infatti, non sono destinate a produrre effetti immediati sull'esercizio in corso e ne produrranno a partire dal 1993 ove i decreti delegati vengano sollecitamente emanati.

10.2.6 Anche in questa sede, la Corte non può esimersi dal richiamare l'attenzione su aspetti del disegno di legge che danno motivo a talune preoccupazioni, per quanto riguarda, da un lato, la responsabilità del Governo e del Parlamento in ordine al puntuale rispetto delle compatibilità e dei vincoli di copertura finanziaria degli accordi e, d'altro lato, l'esercizio dei controlli da parte della Corte dei conti.

È a dire, anzitutto, che il disegno di legge non delinea in maniera persuasiva i meccanismi necessari ad attivare la responsabilità del Governo davanti al Parlamento nel caso che l'onere finanziario della contrattazione si riveli di entità superiore a quello autorizzato dal Parlamento con la decisione di bilancio. La stessa proroga dell'efficacia temporale dei contratti collettivi (o la sospensione totale o parziale della loro esecuzione) «in caso di accertata esorbitanza dai limiti di spesa» fissati con la decisione di bilancio, appare una misura rimessa a decisioni largamente discrezionali delle parti contraenti (Governo e organizzazioni sindacali), piuttosto che una conseguenza necessaria della accertata «esorbitanza».

In tema di controlli, poi, si deve rilevare come il disegno di legge non contenga, almeno nella sua versione iniziale, alcuna disposizione né sul controllo preventivo da esercitare sulla deliberazione governativa di sottoscrivere gli accordi, né in fatto di controllo successivo sulla gestione dei contratti e delle risorse destinate al loro finanziamento. Controllo essenziale, quest'ultimo, sotto molteplici profili: per conoscere e valutare i risultati conseguiti sul piano della efficienza-economicità della spesa e dei servizi resi alla collettività; per consentire alla parte pubblica di meglio impostare, su queste basi conoscitive, la politica contrattuale nella fase di rinnovo degli accordi collettivi; infine, perchè gli esiti di ciascuna tornata contrattuale, analizzati e riferiti dalla Corte al Parlamento, porrebbero quest'ultimo nella condizione di esercitare appieno il sindacato politico sull'attività del Governo e di impartire al Governo gli indirizzi da seguire nella successiva tornata contrattuale (in connessione con le decisioni di spesa da assumere in relazione al rinnovo degli accordi scaduti).

Dev'essere ribadito, in conclusione, che le decisioni di politica del personale, espresse nei contratti collettivi, assumono senz'altro la qualità di «atti del Governo», come tali da sottoporre a controllo preventivo (art. 100, comma 2, Cost.). D'altra parte, esse costituiscono anche atti di «gestione del bilancio dello Stato», talchè dovrebbe essere fortemente avvertita — se non altro per la entità della spesa destinata alla contrattazione — la necessità di far luogo ad estesi controlli successivi della Corte sull'uso delle risorse affidate all'amministrazione per la gestione del personale. Una disposizione in tal senso era contenuta nello schema di disegno di legge elaborato nel 1991 da una commissione mista Governo-sindacati, ma il suo contenuto non risulta trasferito nel disegno di legge n. 463.

10.3 La spesa sanitaria

10.3.1 Premessa: il quadro normativo ed istituzionale.

La Corte ha più volte rappresentato, sia in sede di Relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato (2) che di referto e audizione sul bilancio a legislazione vigente (3), la necessità di intervenire sui meccanismi strutturali che condizionano l'andamento della spesa sanitaria pubblica.

Si è infatti registrato, con costante ripetitività nell'intero decennio, un sensibile squilibrio tra le risorse destinate dallo Stato al Fondo sanitario nazionale e l'effettiva spesa sostenuta dalle UU.SS.LL., quale emersa dai relativi rendiconti, squilibrio non corretto sostanzialmente dal gettito delle entrate proprie delle stesse UU.SS.LL. (4).

(2) Cfr. Relazione sul rendiconto generale dello Stato, es. 1990, vol. II, pag. 834 e segg.; es. 1991, vol. II, pag. 1161.

(3) Cfr. Referto sul bilancio a legislazione vigente per gli esercizi 1991 e 1992.

(4) Cfr. Relazione sul rendiconto generale dello Stato, 1990, vol. II, pag. 841.

L'indicato squilibrio ha comportato il reiterato ricorso, spesso effettuato con provvedimenti normativi adottati in via d'urgenza e difficoltosamente convertiti in legge, a ripiani comportanti oneri aggiuntivi per interessi, con evidente compromissione del carattere programmatico e vincolante del bilancio. Ad una più dettagliata analisi del fenomeno, con particolare riguardo agli oneri per interessi corrisposti dal tesoro, è dedicato il successivo punto 10.3.3.

Appare, dunque, evidente, come peraltro più volte segnalato dalla Corte, l'esigenza di una adeguata quantificazione del Fondo sanitario nazionale, rimessa, come è noto, alla legge finanziaria, al fine di prevenire il più possibile l'emergere di tali squilibri, pur nella consapevolezza delle difficoltà di determinare con precisione assoluta una spesa, come quella in esame, in parte condizionata dalla variabile della domanda dell'utenza.

L'esperienza degli anni precedenti suggerisce comunque una più puntuale verifica dell'effettivo fabbisogno, insieme all'urgenza di intervenire con decisione sui meccanismi generatori della spesa, nell'intento di pervenire ad una effettiva corresponsabilizzazione dei soggetti interessati. Segnali in tale senso sono presenti nel recente d.d.l. n. 463/S-1568 C, approvato dal Senato il 16 settembre u.s., recante «Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale».

Significativa, in particolare, la previsione di una maggiore corresponsabilizzazione delle Regioni nell'organizzazione e gestione dell'assistenza sanitaria, con l'imputazione alle stesse, nell'ambito del proprio bilancio e del potere impositivo alle medesime attribuito, degli effetti finanziari per l'adozione di livelli d'assistenza superiori a quelli previsti, con onere a carico dello Stato, per la generalità dei cittadini.

Va peraltro segnalata la mancata attuazione — cui è in gran parte da imputare il negativo andamento dei conti sanitari del 1992 e la conseguente prevedibile formazione di ulteriore debito sommerso — di una analoga norma contenuta nell'art. 4 della legge n. 412 del 30 dicembre 1991 (provvedimento, come è noto rientrante nella manovra finanziaria per il 1992), per la determinazione di livelli di assistenza sanitaria da assicurare in condizioni di uniformità sul territorio nazionale, sui quali basare il calcolo del parametro capitaro di finanziamento. Sia il testo approvato dal Senato che l'art. 6 del d.l. n. 384 del 19 settembre 1992 prevedono che comunque il Governo provveda entro il 15 dicembre 1992, anche in mancanza della intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Il quadro normativo ed istituzionale del settore appare dunque tuttora in via di definizione: alla mancata approvazione, nella passata legislatura, del d.d.l. di riordinamento del servizio sanitario nazionale (A.C. 2375), già collegato alla legge finanziaria 1990, è seguita una disciplina transitoria per la gestione delle UU.SS.LL. (d.l. 6 febbraio 1991, n. 35 convertito con legge 4 aprile 1991, n. 111), ed una parziale anticipazione di talune linee di riforma con l'art. 4 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, facente parte della manovra finanziaria per il 1992, di cui qualificanti prescrizioni di ordine programmatico risultano, come si è detto, però ancora inattuati.

Nel già citato d.d.l. delega (A.C. 1568 già A.S. 463) sono presenti significative linee di riforma dei meccanismi strutturali, con il riconoscimento di maggiori poteri alle Regioni e con il conseguente coinvolgimento sotto il versante della responsabilità finanziaria, della organizzazione e della gestione, cui è correlato il riconoscimento di una crescente capacità impositiva. Agli organi centrali, per i quali è prescritta, come da tempo auspicato dalla Corte, una riforma, vengono riconosciute funzioni di indirizzo, coordinamento e programmazione nazionale.

Con la prevista delega verrebbe quindi a definirsi un nuovo assetto del Servizio sanitario nazionale, con una diversa configurazione delle UU.SS.LL. ed una più accentuata autonomia.

In tale prospettiva una attenzione peculiare va riconosciuta, ad avviso della Corte, al sistema dei controlli: come già espresso in sede di Relazione al rendiconto generale dello Stato (5), la molteplicità degli

(5) Cfr. Relazione sul rendiconto generale dello Stato, per l'esercizio 1991, vol. II, pagg. 658-659.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

organi e delle procedure oggi deputate alle funzioni di controllo nel settore non sembra garantire una efficace verifica sia della gestione finanziaria complessiva e dei risultati conseguiti, che del puntuale rispetto della normativa e delle misure già adottate volte al contenimento della spesa ed alla qualificazione dei servizi resi.

L'emergere frequente di abusi, sia a livello di amministrazione delle U.U.S.S.L.L., testimoniato anche dall'elevato numero di vertenze in corso presso la Procura Generale di questa Corte, che dell'utenza, per quanto attiene al regime di esenzione (ticket), richiede una semplificazione ma anche una precisazione ed un potenziamento degli organi, delle procedure e delle finalità deputate al controllo, al fine di non rendere vana ogni misura legislativa di contenimento della spesa e di ridare una complessiva credibilità al sistema.

Nel citato disegno di legge è previsto altresì un riordino della disciplina dei ticket e dei prelievi contributivi, da armonizzare, peraltro, con le disposizioni contenute nel d.l. 19 settembre 1992, n. 384, recante all'art. 6 una revisione delle prestazioni sanitarie.

Come più volte la Corte ha ribadito, le esigenze di funzionalità del servizio sanitario nazionale, di contenimento della spesa e di qualificazione dei servizi richiedono una urgente ridefinizione del sistema evitando l'adozione di misure solo congiunturali, e costruendo un disegno normativo in cui siano precisati, insieme ai confini di una maggiore autonomia, quelli strettamente correlati di una effettiva responsabilità nella gestione delle risorse pubbliche e nel conseguimento dei risultati.

La stessa definitiva quantificazione del Fondo sanitario nazionale per il 1993 appare chiaramente correlata all'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati attraverso le misure di carattere strutturale. Invero, come testimonia anche l'esperienza del recente passato, l'affidamento degli obiettivi di contenimento della spesa alle sole misure di revisione di talune prestazioni e di inasprimento del regime di compartecipazione non è in grado di assicurare una decisiva e rapida correzione di rotta rispetto all'andamento della spesa sanitaria, in larga parte condizionata dal peso degli oneri per il personale, e per l'acquisto di beni e servizi, oltre che della farmaceutica convenzionata (6).

Una «attrazione» in sede di revisione delle prestazioni — da ultimo prevista, come è noto, dal decreto-legge n. 384 del 19 settembre 1992 — anche dei regimi contributivi e di compartecipazione dell'utenza, già rimessi alla delega, appare comunque opportuno anche sotto il profilo della coerenza di fonte normativa e di univocità di indirizzo, oltre che di più rapido e diretto impatto di contenimento.

Per le disposizioni di cui è prevista l'attuazione attraverso lo strumento della delega, è da rilevare che comunque misure di ampio respiro strutturale richiedono, oltre alla fase di attuazione normativa, per la quale lo stesso d.d.l. prevede la possibilità di adottare interventi correttivi fino al 31 dicembre 1993, un necessario periodo di concreta attivazione.

Ferma restando la necessità ed urgenza di interventi di ordine strutturale, peraltro già da tempo richiesti, per la quantificazione del F.S.N. di parte corrente per il 1993 andrebbe dunque tenuto conto sostanzialmente solo dei risparmi conseguenti all'adozione delle misure di sicura ed immediata applicabilità nel prossimo esercizio.

Per il 1993, il bilancio a legislazione vigente espone, per il cap. 5941 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, 89.422 miliardi, di cui 3.685 miliardi riferiti a rate di ammortamento per mutui della maggior spesa sanitaria 1989-1990 (d.l. n. 262 del 15 settembre 1990, convertito, con legge n. 334 del 19 novembre 1990).

Il d.d.l. di legge finanziaria per il 1993, cui come è noto è rimessa la definitiva quantificazione, assegna al F.S.N. di parte corrente 82.240 miliardi, considerando gli effetti di risparmio conseguenti alla manovra in corso.

(6) Cfr. *amplius* per l'incidenza delle singole voci di spesa per il successivo par. 2 e l'allegato prospetto.

Nel paragrafo seguente viene indicato l'andamento della spesa sanitaria di parte corrente sulla base dei dati del Servizio Centrale per la Programmazione Sanitaria nel recente periodo (1991 e I semestre 1992), con una stima per l'intero corrente esercizio, al fine di ricostruire il trend della stessa a legislazione vigente.

10.3.2 *L'andamento della spesa sanitaria nel recente periodo*

Per il 1991, a fronte di uno stanziamento di parte corrente del F.S.N. pari a circa 79.000 miliardi, che pure aveva registrato un notevole aumento rispetto alle previsioni di competenza dei precedenti esercizi (64.000 miliardi nel 1990 e 59.000 nel 1989), nell'intento di porre un rimedio al ripetersi della sottostima nella relativa quantificazione, gli impegni delle UU.SS.LL., quali emergono dai dati elaborati dal S.C.P.S. sulla base dei relativi rendiconti, raggiungono i 92.000 miliardi⁷.

Depurando tale importo dalle entrate proprie delle UU.SS.LL., ancora non esattamente quantificate, residuano oneri non coperti dagli stanziamenti di bilancio per oltre 10.000 miliardi (8).

Una parte soltanto di tali oneri appare dunque coperta con il provvedimento di ripiano di cui al D.L. n.12/1992, reiterato con il D.L. n.234/1992, con il D.L. 290/1992, con il d.l. n. 343/1992 e da ultimo con il d.l. n. 382 del 18 settembre 1992.

Sull'ammontare complessivo della spesa del 1991 (92.000 miliardi) la incidenza maggiore è degli oneri per il personale, con 37.000 miliardi (40%) ed un incremento del 16% rispetto al 1990, conseguente per larga parte agli oneri dell'accordo per il triennio 1988-1990, seguita dall'acquisto di beni e servizi (16.000 miliardi; +11% rispetto al 1990), dalla farmaceutica convenzionata (14.679 miliardi), dalla spesa ospedaliera convenzionata (8.790 miliardi), dalla medicina generica in convenzione (5.700 miliardi).

(7) Cfr. allegato prospetto.

(8) Cfr. 2.000 miliardi, in sede di confronto Stato-Regioni, verrebbero ad essere direttamente imputate a queste ultime.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

UU.SS.I.L. — IMPEGNI DI SPESA SU BASE REGIONALE PER L'ESERCIZIO 1991 (*)
(in milioni)

	Personale	Beni e servizi	Medic. gen. convenz.	Farmaceut. convenz.	Ospedal. convenz.	Specialistica conv. interna	Specialistica conv. esterna	Altre prest. ass. sanitaria	Obiettivi di piano	Interessi passivi	Totale spese corr.	Totale titolo I
Piemonte	2.897.051	1.335.256	433.964	1.033.933	586.877	83.943	88.657	319.718	18.822	13.307	6.811.530	6.831.813
Valle d'Aosta	97.941	39.165	10.801	22.688	1.218	2.085	1.278	9.566	2.157	6.416	193.015	193.415
Lombardia	5.247.885	2.521.488	730.126	1.995.607	1.815.899	117.385	289.124	816.165	59.276	37.157	13.630.113	13.688.167
Prov. aut. Bolzano	341.152	166.386	36.008	59.083	49.624	2.740	7.285	20.626	4.089	1.325	688.308	690.569
Prov. aut. Trento	368.543	138.572	47.466	89.187	51.189	8.692	6.375	50.660	2.850	278	764.213	768.680
Veneto	3.287.542	1.517.395	395.536	909.180	350.205	65.566	128.564	458.911	36.415	48.095	7.194.388	7.240.612
Fruil Venezia Giulia	933.027	421.687	104.072	269.112	84.405	14.680	12.163	75.000	30.781	12.547	1.957.475	1.974.935
Liguria	1.287.817	600.440	153.481	558.067	368.704	47.647	45.472	109.193	41.456	15.378	3.227.655	3.294.573
Emilia Romagna	3.233.637	1.710.189	371.144	1.072.739	437.573	78.188	95.842	406.563	24.585	87.959	7.518.418	7.539.957
Toscana	2.609.945	1.200.295	337.052	1.080.782	250.016	56.308	101.717	328.326	28.978	13.948	5.987.368	6.000.032
Umbria	671.061	299.570	90.202	245.472	20.966	20.019	14.754	57.781	6.195	9.293	1.435.312	1.438.857
Marche	1.200.559	532.256	138.474	405.863	71.424	28.088	35.078	82.424	25.013	18.344	2.537.523	2.548.100
Lazio	2.934.589	1.043.527	462.424	1.280.439	2.062.022	189.132	403.968	320.410	36.403	119.544	8.852.458	8.855.726
Abruzzo	817.318	298.333	123.456	348.734	161.736	18.690	32.099	95.979	6.641	6.390	1.909.376	1.912.930
Molise	232.384	99.175	37.997	83.412	9.688	6.637	6.156	30.537	6.350	2.332	514.668	515.065
Campania	3.022.140	1.183.458	647.069	1.497.113	750.458	134.407	584.850	456.162	32.873	58.919	8.367.530	8.370.291
Puglia	2.197.575	786.205	424.500	1.015.167	905.204	79.550	230.923	239.289	21.635	119.507	6.018.557	6.023.228
Basilicata	348.283	158.655	70.074	163.627	9.268	6.362	12.067	77.728	955	1.479	848.978	849.162
Calabria	1.255.031	310.709	262.482	599.224	189.920	54.279	79.037	74.800	8.553	6.275	2.840.310	2.857.926
Sicilia	2.962.663	1.181.590	624.893	1.635.175	471.750	133.963	387.790	403.331	74.118	23.303	7.908.577	7.914.042
Sardegna	1.089.560	402.125	195.896	335.182	141.880	27.994	60.966	109.082	32.338	7.960	2.402.982	2.406.638
Totale nazionale	37.035.405	15.946.476	5.697.107	14.679.767	8.790.427	1.176.437	2.632.144	4.542.261	499.494	609.755	91.609.273	91.664.720

(*): Dati contabili del servizio centrale programmazione sanitaria al 1° giugno 1992
Importi arrotondati in milioni. La somma dei dati parziali, pertanto, non coincide esattamente con il totale.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per la specialistica convenzionata esterna risultano impegnati 2.632 miliardi, per quella interna 1.176 miliardi, mentre 4.542 miliardi risultano assorbiti per altre prestazioni sempre attinenti all'assistenza sanitaria. Per gli obiettivi del piano sanitario sono stati impegnati 500 miliardi, mentre 600 miliardi attongono ad interessi passivi.

Una disaggregazione degli impegni di spesa del 1991, ripartiti su base regionale e con riferimento alle voci ora sinteticamente richiamate è contenuto nell'allegato prospetto (fonte S.C.P.S.; dati contabili al 1^o giugno 1992; importi in milioni).

Per quanto riguarda gli effetti della manovra finanziaria per il 1991, in particolare in tema di compartecipazione dell'utenza, mancano dati che quantifichino in modo certo l'ammontare dei versamenti effettuati dai cittadini a tale titolo, in quanto quelli relativi alla spesa farmaceutica e specialistica convenzionale, costituendo una riduzione di spesa a carico del fondo sanitario nazionale, non figurano nei rendiconti presentati dalle UU.SS.LL., mentre quelli concernenti la specialistica ambulatoriale interna affluiscono ad un capitolo comprensivo di altre entrate. L'amministrazione sanitaria ha comunque ricavato, mediante un flusso parallelo ai rendiconti, i dati mensili provvisori della spesa per l'assistenza farmaceutica per l'anno 1991 in misura corrispondente al 70% circa del volume della spesa stessa. Da tali dati, secondo valutazioni dell'amministrazione, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 5 della legge n. 407/1990 e del D.M. 1^o febbraio 1991 di attuazione del suo terzo comma, la partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria è stata pari a 1.800 miliardi circa; conseguentemente, può ipotizzarsi, con verosimiglianza, che per l'intero anno il gettito complessivo dell'entrata ammonti a 2.500 miliardi, con 800 miliardi in più rispetto al 1990.

Per quanto concerne il 1992, sono disponibili al momento, con carattere di sufficiente completezza ed attendibilità, i dati relativi al primo trimestre (gennaio-marzo) che evidenziano un totale di impegni di parte corrente pari a circa 21.000 miliardi, con una spesa media pro-capite calcolata in circa 407.000 lire.

Per l'intero anno le valutazioni del S.C.P.S. indicano in quasi 90.000 miliardi il totale della spesa: detraendo da tale aggregato l'ammontare delle entrate proprie delle UU.SS.LL., stimate in 2250 miliardi, e la partecipazione delle Regioni a statuto speciale, calcolata in 1800 miliardi, il fabbisogno delle Regioni verrebbe ad attestarsi sugli 86.000 miliardi. Considerando le quote destinate al ripiano disavanzi per il 1990 ed agli obiettivi di piano (2.400 miliardi), nonchè altre voci che gravano sul F.S.N. (I.Z.S., C.R.I., HANSENIANI, ricerca corrente e finalizzata degli I.R.C.C.S., etc.) per altri 900 miliardi, verrebbe quindi ad emergere, secondo le stime del S.C.P.S., un disavanzo per il 1992 di circa 6.000 miliardi.

Ben superiori appaiono le stime di fonte regionale, che individuano per l'esercizio in corso un fabbisogno delle regioni stesse vicino ai 94.000 miliardi, ed una spesa complessiva gravante sul F.S.N. di oltre 97.000 miliardi, con un disavanzo di oltre 14.000 miliardi rispetto alle dotazioni di bilancio (82.870 miliardi).

Anche al fine di consentire una valutazione obiettiva sugli andamenti di spesa nelle varie Regioni, il comma 6 dell'art. 4 della legge n. 412 del 1991, prevede, come è noto, una verifica da effettuarsi in sede di Conferenza Stato-Regioni, con la comunicazione dei risultati al Parlamento nelle date del 31 luglio e del 31 dicembre, anche ai fini dell'adozione di opportune misure correttive.

10.3.3 Il ripianamento dei disavanzi

A completamento del sintetico quadro delineato sui problemi strutturali e sull'andamento della spesa sanitaria nel recente periodo, si ritiene utile riportare i dati relativi alla spesa per interessi dovuti al ripianamento dei disavanzi emersi negli ultimi esercizi ed il cui onere grava sul bilancio dello Stato.

1) Per i disavanzi dal 1980 al 1984, oltre all'art. 26 della legge n. 730 del 27 dicembre 1984 (legge finanziaria 1985), modificato con D.L. 25 gennaio 1985, n. 8 convertito nella legge n. 103 del 27 marzo 1985, l'art. 1 del D.L. n. 528 del 29 agosto 1984, convertito nella legge n. 733 del 31 ottobre 1984, ha previsto l'assunzione a carico del bilancio dello Stato, a decorrere dall'anno finanziario 1986, dell'onere di ammortamento dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti per la copertura delle spese effettuate in eccedenza alla dotazione del Fondo sanitario o alle altre entrate previste per il finanziamento per la spesa sanitaria corrente.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il rimborso operato sul cap. 5957 nel corso dell'esercizio 1991 a favore della Cassa depositi e prestiti è stato pari a 1.285,2 miliardi (1.077,3 nel 1990 e 774 nel 1989), di cui 1.173,2 in conto competenza (892 nel 1990) e 112 in conto residui (185,3 nel 1990).

2) Gli artt. 1 e 3 del D.L. n. 201 del 29 maggio 1989, convertito con legge 28 luglio 1989, n. 262, hanno dettato disposizioni al fine di ripianare parte della maggiore spesa sanitaria per gli anni 1985 e 1986, autorizzando i tesoriери delle Regioni e delle UU.SS.LL. a concedere anticipazioni straordinarie di cassa entro il limite dell'importo della spesa sanitaria relativa agli anni 1985 e 1986, finanziabile con operazioni di mutuo della Cassa depositi e prestiti ai sensi dell'art. 3, comma 1 del D.L. n. 382 del 19 settembre 1987, convertito nella legge n. 456 del 29 ottobre 1987, al netto delle somme già erogate dalla Cassa stessa.

Le norme citate hanno inoltre disposto l'assunzione a carico del bilancio dello Stato dell'esposizione debitoria delle Regioni e delle Unità sanitarie locali, nei confronti dei rispettivi tesoriери, in relazione alle anticipazioni concesse: il Ministero del tesoro, nel corso del 1990, ha così provveduto ad emettere titoli di Stato per un ricavo netto (1.692,1 miliardi) pari agli importi delle anticipazioni da ripianare.

Nel corso del 1991 nessun pagamento è stato effettuato a favore dei tesoriери a titolo di interessi sulle anticipazioni straordinarie sopra indicate, con conseguente mancata utilizzazione delle disponibilità in conto residui di provenienza 1989 per oltre 314 miliardi.

3) Il D.L. n. 382 del 25 novembre 1989, convertito con legge n. 8 del 25 gennaio 1990, recante «disposizioni urgenti sulla partecipazione alla spesa sanitaria e sul ripiano dei disavanzi delle unità sanitarie locali», ha disposto (art. 4, comma 2) il finanziamento, entro determinati limiti, della maggiore spesa sanitaria corrente per gli esercizi finanziari 1987 e 1988 da parte delle Regioni e delle Province autonome, mediante l'impiego delle somme eventualmente non utilizzate del Fondo sanitario nazionale di parte corrente e mediante operazioni di mutuo, con onere di ammortamento a carico dello Stato.

In attuazione delle suddette disposizioni, il Ministero del tesoro ha provveduto, in data 7 dicembre 1989, ad emanare un decreto di determinazione delle modalità, criteri e procedure ai fini della contrazione ed ammortamento dei mutui stipulati con la Cassa DD.PP. e, in data 7 maggio 1990, ad individuare le aziende ed istituti di credito con i quali possono essere attivate le operazioni di mutuo.

I pagamenti per l'ammortamento degli indicati mutui sono ammontati nel 1991 a 856,9 miliardi, interamente in conto competenza (cap. 4575).

Per il saldo della residua quota dei disavanzi 1987 e 1988 è intervenuta la legge n. 334 del 19 novembre 1990, di conversione del D.L. n. 262 del 15 settembre 1990, recante appunto «misure urgenti per il finanziamento del saldo della maggiore spesa sanitaria relativa agli anni 1987-1988 e disposizioni per il finanziamento della maggiore spesa sanitaria relativa all'anno 1990». In base a tale legge (art. 2) presupposto per l'erogazione del saldo è l'avvenuto controllo di regolarità contabile effettuato ai sensi dell'art. 19 della legge n. 155 del 1989 da parte delle Delegazioni regionali della Corte dei conti (9).

4) La stessa legge n. 334 ha previsto che le eccedenze della spesa sanitaria per l'esercizio 1989 siano coperte in via prioritaria con i proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali, non soggetti a vincoli. I disavanzi in eccesso alla copertura con le accennate alienazioni sono ripianati dalle Regioni mediante operazioni di mutuo, da stipulare nel secondo semestre del 1992 con aziende ed istituti di credito. Gli oneri di ammortamento dei suddetti mutui (valutati in 1.500 miliardi a decorrere dal 1993) sono a carico delle Regioni, le quali vi faranno fronte, a partire dal 1993, impiegando le specifiche quote del Fondo sanitario all'uopo destinate e vincolate.

(9) Cfr. Relazione al rendiconto generale dello Stato per il 1991, vol II, pagg. 1169, segg. Sulla base del parere reso dalle SS.RR. sull'interpretazione di tale norma (parere n. 287/D del 7 marzo 1991), il controllo della Corte va riferito non solo agli esercizi 1987-88, ma tutte le ipotesi normative di ripiano dei disavanzi delle UU.SS.LL.

5) Per l'anno 1990, sempre in base alla citata legge n. 334 del 1990, le spese sostenute in eccedenza agli stanziamenti di parte corrente sono poste a carico dei bilanci regionali e sono finanziate mediante operazioni di mutuo con ammortamento a carico dello Stato, fino alla concorrenza di L. 90.000 a cittadino residente per ciascuna regione. Alla differenza residua debbono far fronte le Regioni per il 25% (anche avvalendosi delle entrate previste dalla legge n. 158 del 14 giugno 1990 e dei proventi dell'alienazione dei beni disponibili), mentre il restante 75% deve essere coperto con l'accensione di mutui il cui onere è a carico dello Stato.

L'onere per l'ammortamento dei mutui di pertinenza statale è valutato, a decorrere dal 1992, in 2.185 miliardi.

Secondo quanto comunicato dall'amministrazione, non risultano effettuate alienazioni in base alla citata normativa. Le modalità di copertura dei disavanzi previsti nel citato D.L. n. 262 del 1990 convertito con legge n. 334 del 1990, sono state impugnate da numerose Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano che avevano ravvisato diversi profili di contrasto con i principi costituzionali.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 283 del 23 maggio-18 giugno 1991, ha peraltro dichiarato non fondate le questioni poste ed ha rilevato positivamente i segnali di corresponsabilizzazione delle Regioni soprattutto in ordine alla verifica della «effettiva improcrastinabilità e della assoluta urgenza delle spese in eccedenza che le unità sanitarie locali intendono compiere», verifica che presuppone l'attivazione di più penetranti controlli da parte delle Regioni stesse.

6) Il D.L. n. 12/92, reiterato con i decreti legge n. 234/92, n. 290/92 e n. 343/1992, ha preso in considerazione 5.600 miliardi delle maggiori occorrenze finanziarie del servizio sanitario nazionale per il 1991, ed ha autorizzato le Regioni e le Province autonome ad assumere mutui con onere a carico dello Stato per il loro ripianamento; da ultimo tale previsione legislativa di ripiano è prevista dall'art. 18 del D.L. n. 384 del 19 settembre 1992.

L'onere annuale, comprensivo degli interessi di preammortamento, viene ad essere quantificato in 978 miliardi, che, verrebbero a gravare su una quota all'uopo vincolata dal F.S.N. per gli anni 1993 e successivi.

10.4 Previdenza

Tra i comparti della spesa che maggiormente influiscono sul deficit del settore pubblico, quello previdenziale assume un ruolo di primo piano.

Da tempo, perciò, viene avvertita la necessità di incisivi interventi legislativi atti a ridurre le gravi incidenze negative di tale settore sui conti pubblici.

Può dirsi che questo sia uno dei motivi ricorrenti dei documenti di programmazione economica e finanziaria.

In particolare, il documento di programmazione relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1993-1995 sottolinea l'esigenza di interventi strutturali anche su detto comparto, rammentando come misura di tale natura saranno rese possibili dall'approvazione del disegno di legge-delega (A.S. n. 463).

I dati disponibili (10) indicano in 199.393 miliardi la spesa pubblica per pensioni nel 1991 (nel 1990: 180.588 miliardi), pari al 13,97% del prodotto interno lordo (nel 1990: 13,88%) con un incremento rispetto all'anno precedente del 9,5% in lire correnti e del 3,1% in termini reali.

La spesa stessa ha assorbito, sempre nel 1991, il 46,41% della spesa pubblica al netto degli interessi.

I contributi previdenziali effettivamente riscossi dal sistema previdenziale nel 1991 sono ammontati a 142.951 miliardi (126.309 nel 1990) onde ne è derivato un disavanzo di 56.442 miliardi (nel 1990 tale disavanzo è stato di 54.279 miliardi) che rappresenta una vistosa quota (pari al 37,3%) del fabbisogno del settore pubblico (nel 1990: 36,5%).

(10) Rivista Centro Europa Ricerche, n. 2, 1992; Fondo pensioni lavoratori dipendenti, una proiezione al 2025, 1989; Rapporti sulla indicizzazione delle pensioni. Ragioneria generale dello Stato, novembre 1989; Bollettino d'informazioni della R.G.S. 10 aprile 1989.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'entità della spesa pubblica per pensioni in Italia non trova riscontro in quella degli altri paesi europei ed extra-europei, così come decisamente superiore rispetto alla media dei paesi della Comunità economica europea è il tasso annuale di crescita della spesa stessa.

In base alla legislazione vigente al momento della presentazione del predetto documento e del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1993 e pluriennale per il triennio 1993-1995, la situazione è destinata ad aggravarsi in maniera progressiva, di guisa che per il solo settore di pertinenza dell'INPS relativo al Fondo pensioni lavoratori dipendenti, che costituisce la gestione di gran lunga preponderante dell'assicurazione generale obbligatoria, si prevede che, ad aliquote contributive costanti, il disavanzo cumulato, che nel 1992 è stimato pari a 38.053 miliardi, ascenderà a 57.817 miliardi nel 2000, a 105.868 miliardi nel 2010, a 182.972 miliardi nel 2020 ed a 217.304 miliardi nel 2025 (11).

Nell'arco di tempo considerato il deficit, riferito alla gestione previdenziale in parola, verrebbe — pertanto — in assenza di sostanziali mutamenti negli scenari macroeconomici di riferimento e, ancor più, in assenza di interventi riequilibratori — quasi a sestuplicarsi.

Pur considerando i possibili margini di scostamento insiti in proiezioni a così lungo termine, non vi è dubbio — e la concreta esperienza di questi ultimi decenni offre conforto alle conclusioni raggiunte in sede scientifica — che gli squilibri finanziari del sistema pensionistico a ripartizione, per effetto principalmente del processo demografico (riduzione della natalità ed allungamento della vita media) che determina il continuo deterioramento del rapporto attivi/pensionati, sono destinati a crescere rapidamente, ponendo gravi problemi di trasferimento intergenerazionale. Detti squilibri si riflettono, altresì, sulla composizione della spesa pubblica ed, in ultima analisi, sulla capacità di risparmio e quindi di accumulazione e crescita economica, nonché sull'occupazione.

Più grave — in prospettiva — appare la situazione delle gestioni INPS riguardanti artigiani e commercianti.

Per quanto attiene infatti al fondo artigiani, il deficit a legislazione vigente, che al 31.12.1992 sarà pari a 162 miliardi, si eleverà a 4.023 miliardi nel 2000, a 12.828 miliardi nel 2010, a 29.164 miliardi nel 2020.

Anche per il fondo commercianti la dinamica del deficit cumulato corrisponde a quella appena esaminata, passando dal 1992 al 2020 da 126 a 23.697 miliardi.

Particolarmente critico si rivela poi l'andamento della gestione coltivatori diretti, coloni e mezzadri. Il relativo deficit economico al 31 dicembre 1991 è stato di 7.672 miliardi, mentre quello cumulato alla stessa data ha raggiunto l'iperbolica cifra di 40.477 miliardi, in conseguenza di aliquote contributive notoriamente insufficienti e di una nutrita serie di altre agevolazioni, tra cui l'assunzione di limiti di reddito medi convenzionali ai fini del calcolo della contribuzione, l'adozione di criteri di favore in materia di determinazione e di rivalutazione dell'importo delle pensioni, quasi sempre integrabili ai trattamenti minimi con oneri a carico della gestione degli interventi assistenziali di cui all'art. 37 della legge n. 88/1989 di riordinamento dell'INPS; ecc...

Anche i regimi pensionistici dei dipendenti pubblici presentano criticità analoghe a quelle osservate per le gestioni del settore privato.

Un modello previsivo elaborato da esperti della Ragioneria Generale dello Stato per la proiezione — purtroppo limitata solo al 2010 — degli andamenti della spesa per le pensioni dei dipendenti dello Stato e delle Aziende autonome — inclusi quelli dell'Ente Ferrovie dello Stato e con esclusione, invece, dei dipendenti degli Uffici locali e delle agenzie dell'Amministrazione delle Poste, i quali sono amministrati dall'Istituto postelegrafonico — nonché dei dipendenti degli enti locali, Unità sanitarie locali ed enti diversi facenti capo alle Casse pensioni gestite dalla Direzione generale degli Istituti di previdenza del Ministero del tesoro

(11) Una più esatta proiezione dei disavanzi potrà conseguire, peraltro, alla definitiva netta separazione tra previdenza ed assistenza, come previsto dalla legge n. 88/1989.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

consente di pervenire alle seguenti conclusioni: a) il numero delle pensioni pubbliche, che nel 1985 ammontavano a 1.578.000 (di cui 1.123.000 dirette e 455.000 indirette), si eleverebbe nel 2010 a 2.550.000 (di cui 1.812.000 dirette e 738.000 indirette; b) la spesa per l'erogazione delle pensioni crescerebbe nel periodo in esame da 21.650 a 51.541 miliardi in lire 1986, con un incremento medio annuo del 3,5%, influenzato più dall'aumento del numero delle pensioni che da quello dell'importo della pensione media, contrariamente a quanto si verifica nell'ambito del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, in cui l'incidenza della seconda variabile è pari a quasi dieci volte quella della prima. Ciò per effetto del diverso andamento dell'occupazione. Infatti, nell'ultimo trentennio, il numero dei nuovi occupati è risultato sensibilmente più sostenuto nel settore pubblico che non nel settore privato.

È appena da ricordare che le modalità di finanziamento delle pensioni dello Stato differiscono radicalmente da quelle in atto per i restanti regimi pensionistici in quanto, nell'ambito dello Stato, il concetto di contribuzione in senso proprio concerne i soli dipendenti, laddove il contributo a carico dello Stato e delle Amministrazioni autonome sopra indicate, quali datori di lavoro, è determinato annualmente ed in linea di fatto per differenza tra spesa per l'erogazione delle prestazioni pensionistiche e contributi, a carico dei lavoratori, trattenuti in sede di pagamento delle retribuzioni e confluenti al bilancio dell'entrata. Un fondo pensioni risulta, invece, costituito per i dipendenti dell'ex Azienda autonoma FF.SS. e per quelli degli uffici locali delle Poste.

Non esistono aggregazioni riguardanti le gestioni di forme sostitutive di pensione per le categorie professionali a cura di numerosi enti pubblici parastatali, quali, ad esempio, l'INPDAl, l'Ente di previdenza per i medici, per i farmacisti, le Casse di previdenza per ingegneri ed architetti, dottori commercialisti, ragionieri, avvocati e procuratori legali, geometri, notai, consulenti del lavoro, ecc., nei confronti delle quali, pur in assenza, di norma, di oneri diretti a carico dello Stato, si pongono, tuttavia, problemi di pressione parafiscale, specie per la parte delle acquisizioni finanziarie che incidono sui richiedenti determinate prestazioni, nonché, sovente, problemi di inadeguatezza delle riserve tecniche a fronte delle proiezioni statistico-attuariali.

Pur prescindendo da quest'ultimo settore, e rimanendo nell'ambito del comparto Stato-Istituti di previdenza, si appalesa significativo il rapporto pensionati/iscritti che da 43,92 del 1985 passa al 62,45% nel 2010.

Nello stesso periodo il rapporto pensioni-retribuzioni si riduce dal 68,76 al 62,10%.

Il fenomeno della tendenza al crescente squilibrio fra contributi e prestazioni investe appieno anche il settore pubblico e rappresenta una costante comune a tutti i regimi pensionistici vigenti, pur con talune differenziazioni sugli andamenti dipendenti dalle peculiari caratteristiche dei singoli comparti.

Per far fronte a tali endemici squilibri, il bilancio dello Stato è chiamato ad intervenire in modo diretto o indiretto e con carattere sovente di continuità.

Basti in proposito ricordare che nel 1991 (v. tab. P - 37 della Relazione generale della situazione economica del Paese) gli interventi statali a titolo di concorso agli oneri della previdenza e assistenza sociale, con riferimento agli impegni del conto competenza ed ai pagamenti, sia per competenza che per residui, sono stati i seguenti:

(in miliardi)

	Conto comp.	Conto della cassa		
		Compet.	Residui	Totali
Gestioni invalidità, vecchiaia e superstiti	28.426.700	26.912.111	1.433.399	28.355.510
Infortunati e malattie prof.	17.859	17.843	—	17.843
Cassa integr., quad. e disocc.	763.806	763.806	480.000	1.243.806
Trattamenti di famiglia	101.380	101.380	—	101.380
Fiscalizzazione oneri soc.	7.013.935	4.723.047	—	4.723.047
Interventi diversi	82.882	44.914	19.493	64.407
Calamità naturali ed eventi polit.	22.562	16.959	2.905	19.864
TOTALI . . .	36.429.124	32.580.060	1.945.797	34.525.857

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'assoluta rilevanza di tale spesa a carico del bilancio dello Stato, in termini attuali ed ancor più prospettici, viene da tempo richiamando l'urgenza di misure correttive del sistema previdenziale coerenti con l'esigenza della stabilizzazione, prima, e della riduzione, poi, del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo.

In realtà, da molti anni i documenti di programmazione economica e finanziaria sistematicamente insistono su questo tema, senza, peraltro, che, nè l'Esecutivo, nè il Parlamento siano stati in grado di tradurre siffatte enunciazioni di principio in concreti provvedimenti legislativi. Semmai, le iniziative legislative adottate sono andate in senso opposto, nel senso dell'approvazione di misure agevolative da cui sono derivati ulteriori aggravii per la finanza pubblica.

Solo di recente, e dopo non poche incertezze, il problema è stato affrontato con la presentazione del citato disegno di legge delega (A.S. n. 463) — attualmente all'esame della Camera dei Deputati — che, per quanto concerne la previdenza, è volto al riordino del sistema vigente con lo scopo di stabilizzare al livello attuale il rapporto tra spesa previdenziale e prodotto interno, di garantire trattamenti pensionistici omogenei e di favorire la costituzione di forme integrative di previdenza.

Le linee fondamentali seguite per l'attuazione del suddetto riordinamento del sistema previdenziale e costituenti principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega possono così riassumersi: elevazione graduale a 65 anni dell'età pensionabile, salvo eccezioni per i privi della vista e per i soggetti ad attività usuranti; introduzione di meccanismi d'incentivazione al prosieguo dell'attività lavorativa oltre il limite del pensionamento; elevazione del periodo assicurativo per il diritto a pensione; estensione graduale del periodo da prendere a base per la determinazione della retribuzione annua pensionabile; ristrutturazione ed armonizzazione della disciplina di finanziamento del settore pubblico, stabilendo per ciascuna gestione previdenziale aliquote contributive idonee ad assicurare l'equilibrio gestionale.

È, nel frattempo, intervenuto il decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 con il quale sono stati sospesi fino al 31 dicembre 1993: i trattamenti di anzianità anticipati rispetto all'età pensionabile o all'età prevista per la cessazione dal servizio in base ai singoli ordinamenti; la perequazione automatica delle pensioni previdenziali ed assistenziali pubbliche e private, ivi compresi i trattamenti integrativi a carico degli enti del settore pubblico allargato; gli aumenti a titolo di rivalutazione delle rendite INAIL.

Gli effetti finanziari sul bilancio 1993 delle norme del predetto decreto-legge concernenti la previdenza ed assistenza (artt. da 1 a 4) sono valutati in 13.280 miliardi, — salve le variazioni che potranno conseguire agli emendamenti — e si sommeranno a quelli derivanti dalle altre misure previste dal provvedimento di delega, ma la cui quantificazione è oggi impossibile, dipendendo essa dalla definitiva configurazione delle norme di delega e dalle concrete modalità di esercizio della delega stessa. In ogni caso, è auspicabile che natura ed ampiezza delle singole misure e lo stesso quadro generale degli interventi siano sollecitamente definiti, affinché gli effetti positivi della manovra possano manifestarsi fin dal 1993.

Il complesso delle misure ipotizzate ha certo effetti di contenimento della spesa e del disavanzo tendenziale, ma tanto più dopo gli emendamenti presentati dal governo dovrà esserne verificata la congruità.

È ovvio che l'efficacia dei provvedimenti previsti dalla delega dovrebbe progressivamente aumentare negli anni avvenire per l'andata a regime delle riforme di tipo strutturale quali l'elevazione dell'età pensionabile, l'allargamento della base di commisurazione della retribuzione pensionabile — cui si connettono effetti anti-evasione contributiva — ed il ricalcolo delle pensioni di anzianità.

È ora necessario assecondare in tutte le sedi competenti, in modo coerente e deciso, l'azione di riequilibrio intrapresa, tenendo presente che ogni ritardo e ogni cedimento alle istanze particolari allontanerebbero l'ineludibile esigenza del riaggiustamento dei conti previdenziali.

10.5 I trasferimenti statali alla finanza territoriale

10.5.1 I trasferimenti alle regioni.

10.5.1.1 L'andamento dei trasferimenti statali alle regioni nel quadriennio 1988-1991 è stato, in termini di competenza, quello indicato dal seguente prospetto A, che include anche il fondo sanitario nazionale.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO A

(in miliardi)

	1988	1989		1990		1991	
	Tit. I + Tit. II	Tit. I + Tit. II	% es. pr.	Tit. I + Tit. II	% es. pr.	Tit. I + Tit. II	% es. pr.
Prev. def. comp.	88.670,7	95.477,9	7,7	99.793,0	4,5	117.270,7	17,5
Impegni comp.	88.670,1	95.406,9	7,6	99.747,1	4,5	117.268,4	17,6
Pagato comp.	77.228,4	86.062,3	11,4	85.553,6	- 0,6	104.527,1	22,2
Residui comp.	11.441,7	9.344,5	- 18,3	14.193,7	51,9	12.741,2	- 10,2
Economie comp.	0,0	71,2	0,0	45,7	- 35,8	2,3	- 95,0

L'ammontare dei trasferimenti complessivi ha avuto nel quadriennio incrementi altalenanti, raggiungendo nel 1991 il 17,6% di maggiori impegni di competenza rispetto all'anno precedente e il valore, in cifra assoluta, di 117.268,4 miliardi.

Al netto del fondo sanitario nazionale, l'andamento dei trasferimenti nel quadriennio è stato peraltro il seguente:

PROSPETTO B

(in miliardi)

	1988	1989		1990		1991	
	Tit. I + Tit. II	Tit. I + Tit. II	% es. pr.	Tit. I + Tit. II	% es. pr.	Tit. I + Tit. II	% es. pr.
Prev. def. comp.	33.328,6	33.675,0	1,0	32.669,3	- 3,0	33.317,2	2,0
Impegni comp.	33.328,0	33.607,5	0,8	32.953,4	- 1,9	33.331,7	1,1
Pagato comp.	23.810,7	25.634,0	7,7	21.945,8	- 14,4	22.796,9	3,9
Residui comp.	9.517,3	7.973,3	- 16,2	11.007,7	38,1	10.534,7	- 4,3
Economia comp.	0,0	68,2	0,0	- 284,3	- 516,9	- 14,5	- 94,9

Anche questo secondo prospetto mostra incrementi diversificati degli impegni - di entità ben minore dei precedenti - e registra anche un decremento del 1,9% nel 1990. Il complesso dei trasferimenti alle regioni, al netto del fondo sanitario nazionale, si è comunque attestato nel 1991 su 33.331,7 miliardi, di impegni, con un aumento del 1,1% rispetto al 1990.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

10.5.1.2 Nella prospettiva del bilancio a legislazione vigente per il 1993, giova porre in evidenza, sempre in tema di trasferimenti alla finanza regionale, i dati seguenti, relativi alle previsioni di competenza 1992-1993:

	Prev. 1992	Assestam. 1992	Prev. 1993
Tit. I	112.453,6	113.582,2	122.545
Tit. II	3.119,3	3.663,7	5.649
TOTALI . . .	116.572,9	117.245,9	128.194

Per una piena comprensione di questi dati, è da tener presente che sull'ammontare delle previsioni assestate (113.582,2 miliardi) ha influito per 325 miliardi la riduzione del fondo comune regionale disposta dall'art. 1, comma 3°, del decreto-legge n. 359/1992; e che la previsione «corrente» di 122.545 miliardi per il 1993 (+ 7,9%, pari a 8.963 miliardi) è, fondamentalmente, la risultante di maggiori assegnazioni al fondo sanitario nazionale (da 83.115 a 89.422: + 6.307 miliardi), al fondo comune regionale (passato - al netto della quota di 532 miliardi di pertinenza del fondo nazionale trasporti - da 6.100 a 7.374 miliardi) e al fondo per l'attuazione delle regioni a statuto speciale (da 10.427 a 11.359 miliardi).

10.5.2 I trasferimenti agli enti locali

10.5.2.1 Per quanto riguarda i trasferimenti alla finanza locale, il loro andamento nel quadriennio 1988-1991, sempre in termini di competenza, è stato quello mostrato dal seguente prospetto:

PROSPETTO C

(in miliardi)

	1988	1989		1990		1991	
	Tit. I + Tit. II	Tit. I + Tit. II	% es. pr.	Tit. I + Tit. II	% es. pr.	Tit. I + Tit. II	% es. pr.
Prev. def. comp.	34.881,2	36.205,3	3,8	39.915,4	10,2	42.973,8	7,7
Impegni comp.	34.756,2	35.645,7	2,6	39.856,0	11,8	42.969,9	7,8
Pagato comp.	32.761,7	33.490,6	2,2	35.290,2	5,4	39.175,5	11,0
Residui comp.	2.116,0	2.553,6	20,7	4.565,9778,8	3.794,4	- 16,9	
Economia comp.	3,5	161,2	4.505,7	59,4	- 63,2	- 3,8	- 93,6

Anche qui l'incremento degli impegni ha avuto uno svolgimento sinusoidale nel periodo indicato (+2,6; +11,8; +7,8, rispettivamente negli anni 1989, 1990 e 1991), attestandosi nel 1991 sui 42.969,9 miliardi.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

10.5.2.2 Dal punto di vista del bilancio a legislazione vigente, i dati che rilevano ai fini di un quadro «a fermo» dei trasferimenti statali alla finanza locale, sono i seguenti:

(in miliardi)

	Prev. iniz. 1992	Prev. assestam. 1992	Prev. 1993
Tit. I	4.379,5	27.967,6	4.410
Tit. II	12.892,9	12.910,5	13.373
TOTALI . . .	17.272,4	40.881,1	17.747

È da considerare in proposito che l'ammontare assestato di 27.967,6 miliardi di spesa corrente tiene conto della riduzione di 888 miliardi (5%) operata sui contributi ordinari ai sensi dell'art. 1 comma 2 del d.l. n. 333/92; si coglie inoltre, nelle previsioni correnti per il 1993, la cospicua flessione di 23.557,6 miliardi rispetto alle previsioni assestate 1992 «in quanto – come si legge nella relazione al disegno di legge di bilancio (A.C. n. 1446, p. 20) – la quota dei finanziamenti statali a detti enti per il 1993 è considerata fra gli accantonamenti del fondo globale di parte corrente a parziale copertura (20.875 miliardi) del disegno di legge di delega per la razionalizzazione della disciplina in materia di finanza territoriale (AS 463)». Si parte quindi dal presupposto che effettivamente gli enti locali possano beneficiare dell'ampliamento dell'autonomia impositiva di cui al citato disegno di legge n. 463, a partire dal 1° gennaio 1993.

10.5.3 La spesa statale per le aziende di trasporto locale

a) L'andamento dei trasferimenti statali alle aziende di trasporto pubbliche e private di competenza regionale, provinciale e comunale nel periodo 1988-1991 per il ripiano del disavanzo di esercizio (cap. 1660 Trasporti) è stato il seguente:

(in miliardi)

	1988	%	1989	%	1990	%	1991	%
Prev. dif. comp.	4.664	4,01	4.213	-4,73	4.206,5	-4,90	4411	4,86
Impegni comp.	4.664	4,01	4.213	-4,73	4.206,5	-4,90	4.411	4,86
Pagato comp.	4.664	4,01	4.213	-4,73	4.206,5	-4,90	4.411	4,86
Residui comp.	0	—	0	—	0	—	0	—
Economia comp.	0	—	0	—	0	—	0	—

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

b) Quanto alle previsioni del bilancio a legislazione vigente in tema di finanziamento del predetto disavanzo, i relativi dati del predetto cap. 1660 si collocano sulla linea seguente:

(in miliardi)

Prev. iniz. 1992	Prev. assestam. 1992	Prev. 1993
4.232,2	4.764	4.764,2

La previsione per il 1993 è così uguale a quella assestata per il 1992, ma nel corso dell'esercizio una quota di 532 miliardi dovrà affluire al fondo comune regionale.

10.5.4 Notazioni sull'attuale assetto della finanza territoriale.

10.5.4.1 Il comparto degli enti territoriali – regioni ed enti locali – assorbe attualmente, al lordo del fondo sanitario nazionale, risorse statali per oltre 160.000 miliardi, vale a dire per circa un quarto della spesa statale; e sempre ingente resta l'ammontare dei trasferimenti (intorno ai 76.000 miliardi) se si esclude il fondo sanitario.

Si tratta di una spesa destinata a realizzarsi in quella che si può considerare la «zona di frontiera» dei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione, per la cui erogazione da parte statale sorgono per un verso problemi di dosaggio, sufficienza, distribuzione e perequazione delle risorse da trasferire e, per l'altro, problemi di rispetto di autonomie costituzionalmente garantite, che tendono ad esprimersi anche nella forma di un potere impositivo proprio degli enti territoriali. L'esercizio di questo potere in congrua misura può chiaramente risolversi in una opportuna responsabilizzazione della spesa degli enti decentrati.

Per entrambe le categorie di enti locali è da tempo sul tappeto l'istanza di un nuovo rapporto tra risorse proprie e risorse trasferite, nel quadro di una più ampia rivalutazione delle autonomie costituzionali, che per gli enti locali è stata operata con la legge n. 142/1990 e per le regioni è in cerca di un nuovo «ubi consistam» nell'ambito delle riforme istituzionali che dovrebbero essere realizzate nel corso della presente legislatura. È appena il caso di ricordare che nel trattato sull'Unione europea, le regioni sono ormai direttamente coinvolte nel funzionamento dell'Unione non solo nel senso che i rappresentanti delle collettività regionali e locali costituiscono il «Comitato delle regioni» il cui ruolo potrà verosimilmente superare l'esercizio delle funzioni consultive ad esso attribuite dal Trattato (titolo II, cap. 4), ma nel senso, altresì, che le condizioni della finanza regionale sono oggetto di considerazione diretta da parte del trattato. Il trattato infatti, al di là dello schermo statale, prende in considerazione la finanza pubblica e, in particolare, «gli enti regionali, locali o altri enti pubblici, altri organismi di diritto pubblico o imprese pubbliche degli stati membri» (artt. 104, 104 a, 104 b, 104 c del trattato e art. 2 del «Protocollo sulla procedura dei disavanzi eccessivi»).

10.5.4.2 Il rapporto tra entrate proprie ed entrate derivanti da trasferimenti statali si è dimostrato fin qui inadeguato tanto per le regioni – dove le entrate proprie sono modeste – quanto per gli enti locali – dove tali entrate si aggirano intorno al 30% delle entrate complessive.

Un processo di ristrutturazione della finanza regionale – accompagnato da un coevo processo di riequilibrio nella ripartizione delle risorse statali tra regioni a statuto ordinario e a statuto speciale e dalla liberalizzazione di alcuni trasferimenti vincolati – ha preso inizio col d. l. n. 415/1989 convertito nella legge n. 38/90 e, in modo più esplicito, con la legge n. 158/90 che, com'è stato ricordato nella recente relazione della Corte, ha incontrato difficoltà attuative.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il disegno di legge di delega AS n. 463 presentato dal Governo prevede ora – nell'intento di consentire agli enti territoriali «di provvedere ad una rilevante parte del loro fabbisogno finanziario attraverso risorse proprie» – l'attribuzione, alle regioni a statuto ordinario, a decorrere dal 1° gennaio 1993, dell'intera tassa automobilistica, della relativa soprattassa annuale e della tassa speciale, con contestuale riduzione del fondo comune. Nella relazione tecnica iniziale al predetto disegno, il gettito per il 1993 è calcolato in 3.550 miliardi, per il 1994 in 3.410 miliardi e per il 1995 in 3.480 miliardi.

A favore delle regioni a statuto ordinario è prevista anche l'istituzione di una imposta sull'erogazione di gas ed energia elettrica per usi domestici.

Per quanto riguarda gli enti locali – settore in cui la riforma tributaria del 1973 ha soppresso la maggiore parte dei tributi locali e trasformato la finanza locale in finanza essenzialmente derivata, dapprima alimentata secondo il criterio della spesa «storica» e del «piè di lista» e in seguito, fino ad oggi, secondo parametri «obiettivi» – gli allargamenti più importanti dell'area impositiva hanno finora riguardato l'istituzione del diritto di depurazione delle acque, l'istituzione di corrispettivi per i servizi c.d. «a domanda individuale», l'addizionale energetica, la sovrimposta sui fabbricati (SOCOF, per un anno) e l'imposta comunale sulle industrie, arti e professioni (ICIAP). Le modifiche più significative sono state accompagnate da corrispondenti riduzioni dei trasferimenti erariali.

Il citato disegno di delega prevede ora – dopo la lunga stagnazione dell'analoga iniziativa presentata nella precedente legislatura (AS. n. 1895) – l'istituzione, a partire dal 1993, di un imposta comunale immobiliare (ICI), con contestuale soppressione dell'INVIM, l'attribuzione ai comuni della facoltà di istituire una addizionale IRPEF, l'istituzione a favore delle province di un'imposta sull'erogazione del gas e dell'energia elettrica analoga a quella prevista per le regioni a statuto ordinario, una nuova disciplina dei trasferimenti correnti agli enti locali e un nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti medesimi.

L'ICI e l'addizionale dovrebbero assicurare ai comuni – sempre secondo la relazione tecnica iniziale – risorse proprie per 5.185 miliardi nel 1993, 7.735 miliardi nel 1994, 9.825 miliardi nel 1995; l'imposta sul gas e l'energia elettrica a favore delle province dovrebbe rendere circa 67 miliardi nel 1993.

Si tratterebbe, nel complesso, di un buon incremento dell'autonomia impositiva degli enti locali, che sposterebbe notevolmente l'attuale rapporto tra entrate proprie ed entrate erariali. Gli altri provvedimenti potrebbero mettere fine all'attuale, annua decretazione d'urgenza e conferire certezza alle entrate locali e alla predisposizione dei bilanci.

10.5.5 *La situazione finanziaria delle aziende municipalizzate di trasporto.*

La manovra finanziaria per il 1993 e il più ampio contesto dei provvedimenti volti a contenere il deficit pubblico sollecitano l'attenzione verso un particolare comparto della finanza locale, quello delle aziende municipalizzate di trasporto, al quale pure la Corte ha dedicato specifiche considerazioni tanto nei referti della Sezione enti locali quanto nell'annuale relazione che accompagna il giudizio sul rendiconto generale dello Stato.

Nel settore trasporti locali – sul quale grava notoriamente il peso di oneri estranei alla gestione aziendale (tariffe politiche, alti a costi indotti dal congestionamento del traffico nelle aree urbane, etc.) – si è concentrato nel periodo 1987-1991, secondo valutazioni governative (12), un disavanzo «residuo», da ripianare, di 6.600 miliardi, cui va aggiunto il disavanzo previsto per il 1992, che le federazioni dei servizi di trasporto stimano in 2.200 miliardi: un totale quindi di 8.800 miliardi.

(12) Si veda la relazione tecnica al disegno di legge A.C. 860 per la conversione in legge del d.l. 26 maggio 1992 n. 296. recante copertura dei disavanzi nel settore dei trasporti pubblici locali.

Con l'art. 2 del d.l. 31 ottobre 1990 n. 310 conv. nella legge 22 dicembre 1990 n. 403 gli enti locali sono stati autorizzati a contrarre mutui al di fuori della Cassa depositi e prestiti e a totale proprio carico per la copertura dei cennati disavanzi. Una recente e ripetuta decretazione d'urgenza (dd. ll. nn. 42,242 e 296/1992) per l'assunzione a carico dello Stato dell'onere relativo al 65% delle rate di ammortamento dei mutui destinate alla copertura dei disavanzi dei servizi di trasporto locale per gli anni 1987-1990 è decaduta o è stata respinta. Per il resto, com'è noto, il disegno di legge per il riordino del settore, presentato nella passata legislatura (AS 750), è decaduto e non risulta finora ripresentato.

10.6 *Le categorie protette*

I dati previsionali e gestionali relativi alla spesa per le categorie protette sono, a partire dal 1987, indicati nell'unita tabella.

Le previsioni iniziali del bilancio a legislazione vigente per il 1993 espongono, rispetto a quelle assestate per il 1992, un incremento della spesa per le categorie protette del 6,3%, superiore quindi al tasso programmato d'inflazione per il prossimo anno.

In valore assoluto l'incremento degli oneri di competenza per mutilati ed invalidi civili, ciechi e sordomuti è pari a 786 miliardi, di cui 740 riferiti alla più numerosa categoria di assistiti (quella degli invalidi civili). Le stime previsionali dei relativi oneri sono peraltro condizionate dalle modalità di pagamento delle provvidenze.

La procedura erogativa è attuata dal Ministero dell'interno per il tramite dell'Amministrazione delle poste, che è autorizzata ad anticipare i fondi occorrenti. I pagamenti a favore dei beneficiari sono effettuati da parte degli uffici locali delle poste e danno luogo a successive richieste di rimborso da parte dell'Amministrazione centrale delle poste, con susseguente imputazione della spesa a carico dello stato di previsione del Ministero dell'Interno.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESA PER LE CATEGORIE PROTETTE
(importi in miliardi)

MINISTERO DELL'INTERNO		1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Invalidi civili (cap. 4288)	Previsioni iniziali	4.945	6.665	7.218	9.240	11.200	11.507	11.841
	Previsioni definitive	5.664	6.887	7.440	12.693	10.719	11.101*	
	Pagamenti competenza	2.837	3.567	4.377	5.732	3.848		
	Pagamenti complessivi	5.124	6.221	7.323	8.854	9.074		
	Economie sui residui	—	260	123	346	5		
Economie sulla competenza		—	—	—	303	869		
Sordomuti (cap. 4289)	Previsioni iniziali	52	52	53	132	171	188	200
	Previsioni definitive	52	131	132	180	197	190*	
	Pagamenti competenza	22	24	45	59	58		
	Pagamenti complessivi	45	50	92	133	178		
	Economie sui residui	0	—	3	8	4		
Economie sulla competenza		—	41	16	—	1		
Ciechi civili (cap. 4290)	Previsioni iniziali	658	786	830	1.000	1.134	124	1.300
	Previsioni definitive	758	885	990	1.144	1.201	1.264*	
	Pagamenti competenza	356	406	470	426	401		
	Pagamenti complessivi	658	767	883	909	1.001		
	Economie sui residui	13	—	30	36	44		
Economie sulla competenza		—	—	—	8	99		

(*) Si tratta per il 1992 dei dati assestati.

*

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ciò che avviene, spesso, con notevole ritardo ed anche ad esercizio finanziario ormai chiuso.

Si determina, pertanto, un ampio sfasamento temporale tra pagamento del beneficio all'interessato ed iscrizione della spesa sul bilancio del Ministero competente; lo stanziamento di competenza, in tale situazione, non ha più necessariamente attinenza con la spesa da sostenere nel periodo di riferimento.

In particolare il capitolo 4288/Interno prevede erogazioni per pensioni, indennità di accompagnamento e indennità «una tantum», a seguito di soccombenza in controversie giudiziali, nonché il pagamento di arretrati per le diverse provvidenze. Il relativo stanziamento viene fissato nell'importo di 11.841 miliardi per il 1993. La quantificazione della maggiore spesa di 740 miliardi, rispetto alle previsioni assestate del 1992, risente del fatto che queste ultime avevano registrato una diminuzione nei confronti di quelle iniziali per 401,6 miliardi.

Gli scostamenti previsionali sono da imputare all'aumento del numero degli invalidi aventi diritto alla indennità di accompagnamento (lire 673.130 per 12 mesi): tale aumento, stimato in 50.000 unità rispetto al dato del 1° maggio 1992, comporta un presumibile maggior onere di 403,9 miliardi.

Il dato incrementale è in linea con il trend di crescita dei titolari del predetto beneficio, non collegato a limiti di reddito, ma connesso alla sola esistenza della menomazione (nel 1992 i nuovi beneficiari sono stati 48.838). La lievitazione della spesa si lega in parte anche alla percentuale di perequazione automatica del 4% sia delle pensioni (+ 103,9 miliardi) che dell'indennità di accompagnamento (+ 156 miliardi).

Si deve peraltro tener conto che, ove fosse convertito nel testo originale l'art. 2 del decreto-legge del 19 settembre u.s., gli incrementi di spesa derivanti dalla perequazione dovrebbero essere bloccati.

Più ardua risulta la valutazione dei maggiori oneri connessi ai pagamenti «una tantum», quantificati per il 1993 nel complessivo importo di 600 miliardi. Le erogazioni in parola sono correlate agli esiti del contenzioso giurisdizionale, in massima parte dovuto ai ritardi nella convocazione a visita medica da parte delle Commissioni sanitarie, presso le quali sono attualmente giacenti, secondo dati forniti dall'Amministrazione, circa 1.900.000 istanze. Tali ritardi comportano la condanna al pagamento delle provvidenze arretrate spettanti, oltre agli interessi, alla rivalutazione monetaria e alle spese. La natura della spesa, legata alla durata e agli esiti dei diversi giudizi, implica di per sé un margine di aleatorietà nella previsione.

Peraltro i pagamenti intervenuti fino al 30 settembre dell'anno in corso per complessivi 400 miliardi fanno ritenere adeguata, allo stato, la previsione di questa voce di spesa effettuata per il 1993. La dotazione del capitolo 4288 non dovrebbe, invece, ricevere impulsi espansivi dall'evoluzione del numero degli assistiti.

Infatti la quantificazione dell'ulteriore onere relativo a tale voce è stata formulata sulla base della situazione in essere al 1° 5.1992 e non è stata proposta alcuna variazione per gli invalidi civili beneficiari di pensioni e assegni, in quanto è stata ipotizzata una modesta entità di aumento di tale categoria, dovuta all'approvazione delle nuove più severe tabelle di percentuali di invalidità civile-avvenuta con D.M. del 5.2.1992 e, soprattutto all'elevazione, ai fini della concessione dell'assegno mensile spettante agli invalidi parziali, della percentuale di invalidità richiesta, dal 67% al 74%.

Le considerazioni che precedono sono in buona parte applicabili anche alla spesa prevista ai capitoli 4289 (sordomuti) e 4290 (ciechi), che scontano, nei dati dell'Amministrazione, un aumento degli assistiti contenuto in alcune centinaia di unità.

Ciò vale, in particolare, per quanto si è osservato in ordine alla perequazione automatica di pensioni ed indennità.

La conversione del citato decreto-legge produrrebbe l'effetto di cancellare buona parte delle accresciute previsioni di spesa esposte rispettivamente sui capitoli 4289 (+ 10 miliardi) e 4290 (+ 36 miliardi).

Sono altresì da richiamare per le indennità «una tantum» — quantificate rispettivamente in 2 miliardi per i sordomuti e in 20 miliardi per i ciechi — le considerazioni già svolte circa la parziale aleatorietà delle relative stime, che, per ora, sono confortate dall'andamento dei pagamenti nel 1992.

11. Altri settori che presentano rilevante incidenza sul bilancio

11.1 Erogazioni alle imprese a carico del bilancio statale

Si ricorda che la Corte ha effettuato analisi speciali dei flussi finanziari che dal bilancio statale sono destinati alle imprese con riferimento agli esercizi 1988 - 1991, fornendo risultati ed osservazioni puntuali nel Referto specifico a richiesta del Senato «Gli aiuti alle imprese» (Del. Sezioni riunite del 13 novembre 1989) e da ultimo in un apposito capitolo della Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1991 (cfr. Vol. II, Tomo I, Capitolo XXXII «Trasferimenti e conferimenti alle imprese», pagg. 1054-1086).

La presente analisi - riassunta nelle tabelle inserite nell'appendice statistica - viene condotta sui dati di consuntivo degli impegni di competenza dell'esercizio 1991 con riferimento agli esercizi del triennio precedente, al netto di eventuali regolazioni debitorie per debiti pregressi che inficierebbero il dato di competenza. Oltre alle rilevate regolazioni debitorie vengono evidenziati gli oneri latenti di particolare entità, creditati da passati esercizi che, come le regolazioni debitorie, devono essere scorporati dal dato finale di competenza per una reale rappresentazione dell'andamento dei flussi di spesa al comparto imprese.

Mentre si evidenziano le previsioni 1992, specie per il riaffacciarsi del fenomeno delle regolazioni debitorie, non si ritiene utile esporre dati di preconsuntivo riferiti al primo semestre 1992 ai quali eventualmente raffrontare i risultati di rendiconto 1991. Ogni ricostruzione e confronto sarebbero, alla data attuale, poco significativi per due differenti ordini di motivi:

a) si tratta di trasferimenti perlopiù ad intermediari della spesa e di somme in gran parte da riallocare su fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio, le cui procedure di impegno, previste dalle leggi di intervento, si concludono nella maggioranza dei casi verso la fine dell'esercizio;

b) le disposizioni di rallentamento della spesa impartite dal Governo per il 1992, hanno determinato il diradersi degli impegni nei primi sei mesi dell'anno, fenomeno questo che impedisce al momento attendibili valutazioni di preconsuntivo.

Ciò premesso si osserva quanto segue.

I dati di rendiconto, come accertati dalla Corte, delle categorie V e XII della voce «Trasferimenti alle imprese», secondo la classifica ufficiale di bilancio, evidenziano che nel 1991 sulla competenza sono stati presi impegni lordi (comprensivi dei residui di stanziamento) per 13.531,11 miliardi (6.115,56 in parte corrente e 7.415,55 in conto capitale), ed impegni effettivi per un totale di 11.810,54 (6.112,69 in parte corrente e 5.697,86 in conto capitale).

Più in dettaglio dal confronto tra più esercizi dei dati di impegno delle varie sottovoci all'interno dell'aggregato si rileva:

- in conto capitale nel 1991 una flessione degli impegni di competenza i rispetto al 1990, ma con un ritorno ai valori del 1989 (5.697,86 nel 1991 contro i 7.338,22 miliardi del 1990 ed i 5.671,35 nel 1989). All'interno dell'aggregato risultano andamenti diversi delle due sottovoci «Aiuti all'investimento» e «Trasferimenti alle altre imprese». Infatti gli «Aiuti all'investimento», dopo una diminuzione rispetto al 1990, sono di nuovo aumentati nel 1991 superando anche i livelli del 1989 (3.585,55 miliardi nel 1991 contro i 4.732,22 miliardi del 1990 e i 3.213,50 del 1989); i «Trasferimenti alle altre imprese» risultano nel 1991 in diminuzione sia rispetto ai valori del 1990 che del 1989 (2.112,31 miliardi nel 1991, 2.606 miliardi nel 1990 e 2.457,85 nel 1989);

- in parte corrente, una lievitazione degli impegni di competenza 1991 rispetto al 1990 da ascrivere prevalentemente alla voce «Trasferimenti alle imprese finanziarie» che fanno da soli lievitare di ben 1.836,49 miliardi gli impegni di competenza dell'intera spesa corrente per il comparto imprese rispetto all'anno precedente; si evidenziano invece nel triennio considerato progressive diminuzioni di impegni per «Trasferimenti all'AIMA» (1.186,99 miliardi nel 1991; 1.451,32 nel 1990 e 1.650,12 miliardi nel 1989) e diminuzioni per «Trasferimenti alle altre imprese» (3.068,29 miliardi nel 1991 a fronte dei 3.497,22 - al netto di regolazioni per debiti pregressi nel 1990 - ed a fronte dei 3.187,38 miliardi impegnati nel 1989).

Complessivamente considerata la spesa corrente a favore delle imprese nel 1991 non appare diminuita in maniera significativa.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I dati di consuntivo della competenza 1991 per quel che attiene i trasferimenti alle imprese di parte corrente sono infatti inficiati dagli alti valori della voce «Trasferimenti alle imprese finanziarie», che un esame, a livello di singoli capitoli di bilancio, ha rivelato riguardare oneri latenti pari a 1.840 miliardi, pervenuti da passati esercizi, ed attinenti ad interventi che per loro natura e destinazione sarebbe oltretutto più chiaro e coerente ascrivere a diverse categorie della classificazione economica.

Nell'aggregato «Trasferimenti alle imprese», il dato complessivo delle previsioni 1992, rispetto al 1991, rivela una nuova consistente tendenza all'aumento. Superiori rispetto all'anno precedente sono infatti le somme stanziare nel 1992 per i «Trasferimenti alle imprese» in parte corrente (+ 500 miliardi prevalentemente da ascrivere alle regolazioni debitorie), ed ancor più quelle stanziare in conto capitale (circa 5.000 miliardi).

La considerevole lievitazione della spesa in conto capitale nel 1992 è da collegare ai trasferimenti agli enti per le partecipazioni statali (oltre 1.800 miliardi), all'ENEL (900 miliardi), all'avvio dell'attuazione del PEN (580 miliardi), al Mediocredito per il finanziamento di esportazioni a pagamento differito (1.229 miliardi), per l'esecuzione di un programma di interventi edilizi per l'ammodernamento del patrimonio sanitario pubblico (700 miliardi). Non significativa appare la proposta riduttiva delle risorse per trasferimenti alle imprese effettuata in sede di disegno di legge di assestamento (-231 miliardi in parte corrente e - 105 miliardi in conto capitale).

Le previsioni per il 1993, continuano a registrare la tendenza all'aumento delle risorse da destinare alle assegnazioni agli enti di gestione delle partecipazioni statali (+ 103 miliardi rispetto all'assestato 1992) e all'ENEL (+ 1.356 miliardi), mentre si prospetta la riduzione (-577 miliardi) delle somme da stanziare per l'attuazione del Piano energetico nazionale.

Va in particolare segnalato che sono inseriti nella classifica «Trasferimenti alle imprese» n. 70 capitoli di spesa in parte corrente e n. 238 capitoli di spesa in conto capitale su tutto il bilancio, dei quali n. 7 in parte corrente e n. 3 in conto capitale riguardano spese obbligatorie come evidenziato nel prospetto che segue e, ricostruito, ovviamente, sull'ultimo rendiconto approvato (es. 1991).

**CAPITOLI PER SPESE OBBLIGATORIE
CAT. «TRASFERIMENTI A IMPRESE»**

Esercizio 1991

(Importi in milioni)

Ministero	Capitolo	Denominazione	Impegni effett.
<i>Spesa corrente:</i>			
Tesoro	4503	Premio cartelle fondiarie	17.523
Tesoro	4529	Garanzie di cambio	481.609
Finanze	1979	Rapporti appaltatori soppresse imposte consumo	0
Finanze	5471	Restituzioni all'export ecc.	0
Trasporti	1655	Rimborsi riduzioni tasse erar.	0
Industria	4071	Partecipazione all'ONPI	453
Mar. Merc.	1611	Ricerca settore navale	0
<i>Spesa c/capitale:</i>			
Tesoro	7770	Oneri ammortam. prestiti esteri	0
Tesoro	7778	Rimborso ANAS ammortam. mutui	0
Trasporti	7271	Sovvenzioni costruzioni ferrovie	185

Una ricostruzione più completa delle erogazioni alle imprese a legislazione vigente richiederebbe che all'operazione di distinta evidenziazione di poste per regolazioni debitorie fosse affiancata un'operazione di accorpamento al totale dei «Trasferimenti alle Imprese» di flussi di spesa normalmente ricompresi in altri aggregati di codifica, come già segnalato nel Referto specifico sugli «Aiuti alle imprese» (delib. SS.RR. del 13 novembre 1989), e nelle ultime due Relazioni annuali sul Rendiconto generale dello Stato per gli esercizi 1990 e 1991 (cfr. per il 1990 Volume II, capitolo XII, pagina 412 e segg; per il 1991 Volume II, Tomo I, capitolo XXXII, pagina 1055 e segg.).

Quanto fin qui esposto attiene alla lettura delle poste in bilancio per una migliore ricostruzione della spesa a legislazione vigente.

L'operazione di ricostruzione sarebbe più agevole ove si ponesse mano ad una riclassificazione della spesa e ad un aggiornamento del nomenclatore, come da tempo suggerito.

L'analisi meramente finanziaria non evidenzia da sola lo stato del processo dell'avviata revisione normativa, che dovrebbe portare al mutamento della natura dell'intervento pubblico nelle nuove linee di politica comunitaria: ciò in quanto alcune rilevanti nuove disposizioni normative sono al primo stadio di attuazione e se ne cominceranno a rilevare gli effetti finanziari solo a partire dall'esercizio in corso o dal 1993. Per anticipazioni in tal senso si rinvia a quanto riferito nelle sopra citate Relazioni sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1990 e 1991 citate.

11.2. *Trasferimenti ed anticipazioni a Poste e Ferrovie*

Particolare attenzione va riservata all'evoluzione dei trasferimenti e delle anticipazioni erogati a favore dell'ente ferrovie e dell'azienda pp.tt. La situazione di squilibrio economica e finanziaria determinatasi in entrambe le gestioni — di cui si è dato ampiamente conto nell'ultima relazione sul rendiconto generale dello Stato — si è tradotta in quote crescenti di trasferimento del costo dei due servizi dall'utente al contribuente, concorrendo al peggioramento dei saldi di bilancio.

Le previsioni a legislazione vigente scontano tuttavia situazioni differenziate per Ferrovie e Poste, dal momento che rispettivi processi di ristrutturazione, pur avviati in entrambi i settori, evolvono sulla base di specifici provvedimenti legislativi che nel primo caso includono altresì una nuova disciplina dell'assetto proprietario. In ogni caso, si tratta di mutamenti che assumono rilevanza sia per il diverso sistema di distribuzione degli oneri da assorbire a carico del bilancio dello Stato (nel caso delle Ferrovie), sia per la necessità di tener conto degli effetti positivi assegnati alla disposta ristrutturazione e riorganizzazione in termini di efficienza e produttività (per entrambi i settori).

11.2.1 Anticipazioni all'amministrazione delle pp. tt. a ripiano del disavanzo di gestione.

Due profili vanno considerati, dal momento che entrambi sono collegati, nelle reciproche implicazioni, con le stime previsionali. Il primo attiene ai risultati consuntivi dell'esercizio 1991 e alle conseguenti regolazioni che hanno contabilmente interessato l'esercizio successivo con effetti anche sul 1993; l'altro coinvolge fenomeni gestionali e reali che quei risultati hanno più marcatamente influenzato e la cui dinamica è destinata in larga misura a riflettersi sul prossimo esercizio finanziario.

11.2.1.1 Sotto il primo aspetto merita richiamare la decisione da ultimo assunta dalle sezioni riunite di questa Corte in sede di parificazione del rendiconto generale dello Stato, esercizio 1991. Il travalicamento di 1266 miliardi rispetto al previsto deficit di gestione dell'amministrazione pp.tt. e il corrispondente accertamento di entrata, fondato sulla attesa sanatoria da parte della legge di approvazione del rendiconto, è stato escluso dalla dichiarazione di regolarità.

Riferiva la Corte — nel referto allegato alla decisione sul rendiconto — come gli andamenti gestionali evidenziassero una sovrastima delle entrate di competenza, titoli I e II, con riguardo a previsioni iniziali, assestate e definitive; sovrastima che, nel bilanciamento con la spesa, le aveva offerto formale copertura, autorizzandone un corrispondente incremento, salvo trasformarsi a consuntivo in una maggiore esposizione del tesoro e perciò del bilancio dello Stato per il ripiano del disavanzo.

Avvisavano, altresì, le sezioni riunite che il maggiore disavanzo, realizzatosi nell'esercizio e pari a 1266 miliardi, non trovava margine di copertura nell'anno 1991 e restava la necessità di ricostituire l'equilibrio dei conti pubblici.

In sede di assestamento del bilancio di previsione 1992, il maggiore disavanzo rispetto alle previsioni 1991 — registrato a consuntivo e pari a 1266 miliardi — è stato iscritto fra i residui attivi.

Sul piano esclusivamente contabile, va innanzitutto rilevato che il trasporto ai residui è consentito solo se il relativo accertamento possa trovare sostegno in un valido titolo giuridico; la produzione di un disavanzo, con il connesso squilibrio contabile, non può costituire valida ragione per un accertamento a ripiano di pari importo. La ripresa dei resti, in un sistema di contabilità quale quello adottato per le aziende, è l'unico modo mediante il quale la trasparenza delle poste non rischi di essere compromessa.

Tuttavia, va anche detto che il d.d.l. di approvazione del rendiconto generale dello Stato 1991 autorizza (art. 27) la cassa dd.pp. a concedere una anticipazione di 1266 miliardi alla amministrazione pp.tt. per la copertura del maggiore disavanzo 1991, a valere sui fondi dei conti correnti postali ed estinguibile in 20 anni, al saggio del 4,05% e oneri a carico dell'azienda.

La questione perciò si sposta e al profilo della corretta rappresentazione contabile si aggiunge quello della regolarità e coerenza nella copertura del relativo travalicamento. Va osservato a riguardo che il maggiore disavanzo 1991 è sostanzialmente dipeso dall'evoluzione, in senso accrescitivo, della spesa corrente e soprattutto di quella del personale, coniugatasi sul versante delle entrate con un peggioramento, rispetto alle previsioni, dei ricavi aziendali. Il ricorso all'indebitamento, mediante anticipazione della cassa dd.pp., viene utilizzato per la copertura di spesa corrente e sembra discostarsi quindi da quanto previsto in sede di impostazione della manovra per il 1991 sull'equilibrio di bilancio e sui modi per realizzarlo.

Altro elemento da considerare è che l'evoluzione del disavanzo, dal 1989 in poi, soggiace al vincolo fissato nella disposizione dell'art. 13 della legge 11 marzo 1988 n. 67 (finanziaria '88), cui corrisponde l'analogo limite ai trasferimenti statali a favore dell'amministrazione pp.tt. per il ripiano dei disavanzi: riduzione del 15% annuo rispetto alla somma iscritta a tale titolo nell'anno precedente, al netto degli oneri impropri per servizi resi a tariffa agevolata. Sulla base dell'obiettivo legislativamente fissato, l'importo del disavanzo dovrebbe collocarsi negli anni 1992 e 1993 entro il tetto, rispettivamente, di 1667 miliardi e di circa 1357 miliardi. D'altra parte la stessa amministrazione delle pp.tt., nella relazione allegata al documento di programmazione economico finanziaria relativo alla manovra per gli anni 1993-95, espone un andamento nell'evoluzione dei disavanzi aziendali che, a partire dal 1992, è di 1667, 1357, 907, 522 miliardi, con traguardo di definitivo equilibrio da raggiungere nel 1996 o, al più tardi, nel 1997. A fronte di queste valutazioni e obiettivi, la competenza dell'esercizio 1992 (cap. 601 — entrata) iscrive una anticipazione del tesoro, a ripiano del disavanzo, di 1667 miliardi, ma contemporaneamente apposta fra i residui attivi lo sfondamento del limite '91. Il bilancio di previsione 1993 (d.d.l. 1446/11 A.C., tab. 11, appendice 1°), oltre a registrare fra i residui attivi (cap. 610) l'importo di 1266 miliardi corrispondente alla anticipazione della cassa dd.pp., stanZIA in competenza (cap. 601) 3842 miliardi per ripiano del disavanzo di gestione e corrispondente iscrizione in uscita nello stato di previsione del ministero del tesoro (cap. 8316).

11.2.1.2 I meccanismi contabili utilizzati per finanziare il maggiore disavanzo sembrano risolversi in una sostanziale alterazione degli equilibri fissati e deliberati con l'approvazione del bilancio 1991, ridisegnando un «nuovo» equilibrio che sostituisce il ricorso all'indebitamento ai previsti introiti di natura corrente. L'effetto è un aggiramento dei principi e delle regole poste a garanzia della copertura di nuove o maggiori spese.

La trasformazione del «maggiore» disavanzo in indebitamento, attuata mediante il mero trasporto ai residui attivi dello sfondamento del deficit, poichè non trova sostegno in una autorizzazione di bilancio che ne giustifichi l'accertamento contabile, postula — come imprescindibile passaggio — l'iscrizione-deliberazione del travalicamento nella coerenza della rideterminazione dell'equilibrio.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Seppure la predetta questione resti riservata alle valutazioni che saranno espresse in sede di giudizio e di parifica del conto consuntivo p.t. 1992 – allorchè verrà in considerazione il problema della corretta ripresa dei resti e quello connesso del rispetto delle regole di copertura introdotte dalla legge n. 362 del 1988 – tuttavia l'averne fatto cenno sin d'ora si giustifica e trova ragione per quanto la questione medesima è destinata ad influire sulla corretta impostazione delle previsioni del bilancio 1993 a legislazione vigente.

11.2.1.3. Le previsioni a legislazione vigente tengono infatti conto del travalicamento del disavanzo 1991, confluito – attraverso i residui – nel bilancio 1992. Il disavanzo dell'esercizio 1993 viene previsto in 3842 miliardi, mentre, sulla base dell'evoluzione prevista dalla legge n. 67 del 1988, non avrebbe dovuto superare il limite di 1357 miliardi.

Duplici l'aspetto da considerare.

Sul piano della costanza della legislazione, resta fermo il limite fissato dalla legge 11 marzo 1988 n. 67; di conseguenza, l'anticipazione a ripiano del disavanzo andrebbe contenuta entro i margini di evoluzione ivi previsti: 15% in meno rispetto alla somma iscritta nel bilancio 1992, al netto degli oneri impropri per tariffe agevolate. Tenuto conto delle previsioni di competenza, iniziali e assestate, per l'anno 1992 (1667 mld.), la stima non dovrebbe discostarsi da quella indicata dalla stessa amministrazione nella relazione allegata al DPEF del settembre scorso e pari, per il 1993, a 1357 miliardi; il rispetto della legislazione vigente non consente infatti di includere nella valutazione esiti gestionali e finanziari elusivi dei vincoli normativamente fissati e che la stessa disciplina legislativa ha inteso evitare.

Per altro verso, a fronte del disavanzo previsto per il 1993 in 3842 miliardi – da finanziare con una corrispondente anticipazione del tesoro – va pure considerato che gli obiettivi e le linee di evoluzione legislativa depongono nel senso di una necessaria riqualificazione dei servizi, in attuazione di quanto previsto dall'art. 17 della legge 30 dicembre 1991 n. 412, come pure di un ridimensionamento di attività conseguente alla legge 29 gennaio 1992 n. 58. Ugualmente, effetti sostanziali in termini di riduzione di spesa dovrebbero sortire, già dal 1992, a seguito dei provvedimenti adottati con il d.l. 11 luglio 1992 n. 333 (convertito nella legge 8 agosto 1992 n. 359); oltre al blocco delle assunzioni e al congelamento al 1991 delle somme erogabili a titolo di incentivazione e per il miglioramento dell'efficienza dei servizi (art. 2, commi 1 e 3), va soprattutto considerato il limite posto dal comma 7 dell'art. 2, all'evoluzione del costo del personale dipendente da aziende, enti e società produttrici di servizi di pubblica utilità da contenere entro il vincolo del non peggioramento dei saldi dei rispettivi bilanci e scontando l'invarianza delle tariffe e dei prezzi dei servizi. Considerata la percentuale di influenza del costo del personale nella determinazione dello squilibrio dei conti dell'azienda postale, l'importo del disavanzo a legislazione vigente dovrebbe positivamente risentire degli effetti che si riconnettono ai provvedimenti citati, riportandosi in linea con l'evoluzione fissata con la legge n. 67 del 1988.

11.2.2 *Trasferimenti alle Ferrovie dello Stato*

La quantificazione dei fondi annualmente destinati all'Ente Ferrovie dello Stato si realizzava attraverso una procedura articolata in due fasi: una parte delle assegnazioni trovava riscontro nel bilancio a legislazione vigente; una ulteriore quota era stabilita dalla legge finanziaria.

La recente modifica dell'assetto istituzionale delle Ferrovie e, soprattutto, la nuova normativa CEE dovranno comportare necessariamente la definizione di un nuovo sistema di rapporti finanziari tra il Tesoro e la stessa Società Ferrovie dello Stato.

In questa fase di passaggio il finanziamento delle Ferrovie resta in gran parte affidato ai vecchi meccanismi. Nel b.l.v. 1993 risultano iscritti in favore delle Ferrovie – per l'ammortamento dei mutui contratti per il finanziamento del programma integrativo ai sensi della legge 12 febbraio 1981, n. 17, nonché per le rate di ammortamento in conto capitale di mutui contratti sulla base di specifiche autorizzazioni legislative – 10.157 miliardi sulla competenza e 11.000 miliardi sulla cassa (e cioè rispettivamente il 38,3 e il 40,2% dei complessivi oneri di ammortamento a carico dello Stato). Nel giro di

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

pochi anni, come risulta dall'unito prospetto, le previsioni di competenza per questa voce di spesa relativa alle Ferrovie sono lievitate in misura cospicua, passando dai 3.910 miliardi del 1989 agli indicati 10.157 del b.l.v. per il 1993.

Trova conferma in questo settore quanto osservato in linea generale nel precedente paragrafo: nel b.l.v. cresce sempre più l'incidenza degli oneri per l'ammortamento dei mutui contratti da amministrazioni ed enti pubblici. Tale spesa non si presta, per sua natura, a manovre correttive e costituisce un fattore di irrigidimento del bilancio. Sospinte dal rimborso delle rate di ammortamento dei mutui le assegnazioni verso le Ferrovie raggiungono nel b.l.v. l'importo di 15.177 miliardi, di cui 4.600 a titolo di compensazione per obblighi di servizio e tariffari.

AMMORTAMENTO MUTUI DELLE FERROVIE DELLO STATO

(importi in miliardi)

MINISTERO DEL TESORO		1987	1988	1989	1990	1991	1992-	1993
FF.SS. (cap. 7750)	Previsioni iniziali	3.233	4.114	5.752	3.910	5.700	8.940	10.157
	Previsioni definitive	3.233	4.113	5.752	3.910	5.180	8.186 *	
	Pagamenti competenza	2.162	2.522	3.068	3.124	3.795		
	Pagamenti complessivi	2.474	2.832	3.579	3.806	4.223		
	Economie sui residui	1.854	651	0	0	1.826		
	Economie sulla competenza	110	309	1.305	0	0		

(*) Si tratta per il 1992 dei dati assestati.

Con il progetto di legge finanziaria viene disposta una ulteriore assegnazione di 1.660 miliardi, quasi completamente finalizzata al concorso finanziario (1.600 miliardi) per la copertura del disavanzo del fondo pensioni. Diversamente dagli anni precedenti il disegno di legge finanziaria per il 1993 non prevede alcun apporto dello Stato per oneri di infrastrutture, sulla base della direttiva CEE n. 440/91.

A seguito, peraltro, della intervenuta trasformazione in S.p.a. dell'ente Ferrovie dello Stato, con lo stesso disegno di legge si dispone l'apporto dello Stato al capitale della nuova società, in relazione ad un programma di investimenti valutato in 8.250 miliardi.

Il concorso all'aumento del capitale sociale a carico del bilancio dello Stato si realizza mediante versamento di cinque rate annuali di 1.650 miliardi a decorrere dal 1994.

Altro discorso va fatto sul sistema di regolazione delle perdite di esercizio.

Come riferito nella relazione sul rendiconto generale del giugno scorso, la gestione dell'ente ferrovie a fine anno 1991 registrava una perdita di esercizio di 2521 miliardi. A tale riguardo va considerato che la legge finanziaria 1992 (31 dicembre 1991 n. 415) autorizzava le FF.SS. a contrarre prestiti per il ripiano dei disavanzi relativi al periodo 1988-1992, in ragione di 3000 miliardi per anno a partire dal 1992 sino al 1994, e disponeva il concorso a carico del bilancio dello Stato pari a 420 miliardi per il 1993, 840 miliardi per il 1994, 1260 miliardi a decorrere dal 1995 (art.4, comma 5). Tuttavia, l'intervenuta trasformazione dell'ente in società per azioni, come pure le disposizioni dettate con il decreto del ministero del tesoro dell'agosto 1992, depongono nel far ritenere superato quanto disposto a riguardo con la finanziaria 1992. E invero la valutazione del patrimonio sociale, in base ai criteri fissati, deve avvenire con riferimento al patrimonio iscritto nel bilancio di chiusura '91 al netto delle perdite di esercizio. La contemporanea applicazione delle due diverse discipline comporterebbe, perciò, una duplicazione nella valutazione delle perdite di esercizio, le quali sarebbero in tal modo poste due volte a carico del bilancio dello Stato.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A tutt'oggi non risultano assunti prestiti, da parte delle FF.SS., a fronte dei predetti disavanzi.

Ciò nonostante il bilancio 1993 (d.d.l. 1446/11 A.C. tab. 2) iscrive al capitolo 7749 dello stato di previsione del ministero del tesoro 420 miliardi per ripiano perdita di esercizio delle FF.SS. cui consegue, per quanto si è detto, l'assunzione a carico del bilancio dello Stato di un onere non coerente rispetto al piano di trasformazione dell'ente ferrovie e al sistema di calcolo adottato per la determinazione del patrimonio sociale.

11.3 Spesa per supplenze nella scuola

Risulta ancora elevata la spesa complessiva per supplenze, nonostante che una serie di disposizioni legislative abbia previsto una drastica riduzione del precariato. Ed invero nè la legge n. 270 del 1982 nè la successiva normativa in materia di personale della scuola sono riuscite ad incidere sul fenomeno.

Almeno per quanto riguarda le supplenze annuali, in applicazione delle disposizioni contenute nella legge n. 417 del 1989, si sarebbe dovuto verificare l'assorbimento nei ruoli del personale precario annuale e la conseguente riduzione del precariato.

Tuttavia, gli effetti di contenimento delle spese per supplenze — pur tenendo conto della naturale evoluzione degli oneri — sono stati inferiori al previsto, tanto che sono rimasti sostanzialmente invariati gli stanziamenti annuali.

Sulle cause di formazione del precariato la Corte si è già espressa nelle precedenti relazioni annuali; tra di esse si evidenziano la discrasia tra organico di diritto ed esigenze di fatto all'inizio di ogni anno scolastico; la necessità di copertura dei posti resi vacanti in conseguenza di esoneri all'insegnamento: comandi, aspettative e permessi per i rappresentanti sindacali; mandati politici ed amministrativi, nomine di docenti quali presidi.

Ciò finisce per determinare, ovviamente, lievitazioni di spesa per il pagamento di stipendi ed indennità in ragione del fatto che più docenti insistono sul medesimo posto di funzione.

La spesa per supplenze (4.083,9 miliardi) è complessivamente di poco diminuita nel 1991 rispetto al precedente esercizio (4.116,6 miliardi); ciò soprattutto in conseguenza dell'aumento di spesa per supplenze annuali.

Nei prospetti allegati nell'appendice statistica vengono posti in evidenza gli andamenti nell'ultimo quadriennio (1988-1991) della gestione dei capitoli relativi alle supplenze (1032-1034-1035-1036), dagli stanziamenti iniziali alle variazioni, legislative e con decreto, nel corso degli esercizi, dagli impegni ai pagamenti, ed infine ai residui:

Ad esso vengono aggiunti i dati previsionali (iniziali ed assestati) per l'esercizio 1992 e quelli previsionali del bilancio 1993 a legislazione vigente.

Una rapida analisi di questi dati induce a ritenere sottostimata all'inizio di ogni esercizio la spesa per supplenze, sulla base dell'oggettivo rilievo che i dati di consuntivo degli esercizi di riferimento registrano andamenti costantemente progressivi.

In particolare, per il cap. 1034, relativo alle supplenze annuali, nel 1991 lo stanziamento iniziale di 1.150 miliardi (con un dato a consuntivo dell'esercizio precedente di 1.571 miliardi) è stato incrementato in corso di esercizio con variazione legislativa di 500 miliardi e su di esso sono avvenuti impegni per 1.648,8 miliardi e pagamenti per 1.302,9 miliardi in termini di competenza e per 73,4 miliardi in conto residui.

Questi dati sembrano indicare una inadeguata valutazione degli oneri per supplenze: si conferma così «ex post» la validità delle osservazioni formulate dalla Corte in ordine alla tecnica di utilizzare presunte economie su tali spese per la copertura di miglioramenti economici o contrattuali per il personale docente della scuola.

Nel 1992, secondo i dati assestati, la previsione per supplenze registra un aumento di 337,3 miliardi in termini di competenza e di 1.222,8 miliardi in termini di cassa; ciò in conseguenza dell'aumento di 13,3 miliardi sul lato della competenza e di 360,8 miliardi sul fronte della cassa per le supplenze brevi, e soprattutto dell'aumento di 200 miliardi degli stanziamenti di competenza e di 706,6 miliardi delle autorizza-

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zioni di cassa per le supplenze annuali. Ad essi si aggiungono l'incremento di 123,7 miliardi sulla competenza e di 150,6 miliardi sulla cassa per i contributi previdenziali e in misura pressochè minima per le ritenute erariali (4,6 miliardi in termini di cassa).

I dati previsionali del bilancio a legislazione vigente per l'esercizio 1993 pur se coerenti con lo stanziamento assestato per il 1992 presentano margini di possibile sottostima. Difatti, già le previsioni iniziali per il 1992 sono risultate sottostimate di circa 330 miliardi in termini di competenza e di circa 1.200 miliardi in termini di cassa rispetto ai dati definitivi per l'esercizio 1991 e sono state integrate in sede di assestamento di bilancio.

Per quanto riguarda, in particolare, le spese per supplenze annuali (cap. 1034) va considerato che le previsioni iniziali per il 1992 sono risultate sottostimate di circa 500 miliardi rispetto ai dati definitivi per l'esercizio 1991 e sono state integrate in sede di assestamento di bilancio.

Allo stato non sono finora intervenute per l'anno in corso variazioni per decreto.

Su di un piano generale può rilevarsi che lo scostamento delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali è rilevante in tutti gli esercizi considerati: nella misura di 200 miliardi nel 1989, di 300 miliardi nel 1990, di 500 miliardi nel 1991 e di 200 miliardi in termini di competenza e di 706,6 miliardi in termini di cassa per le supplenze annuali.

11.4 Spesa in conto capitale

Con riferimento alla spesa in conto capitale, il bilancio a legislazione vigente espone un incremento di 27.256 miliardi per la competenza e di 17.256 miliardi in termini di cassa.

Rispetto alle previsioni assestate del 1992 (72.419 miliardi) la spesa di competenza del 1993 fa registrare un aumento del 37,6%, raggiungendo l'importo di 99.675 miliardi.

Gli scostamenti più sensibili si rinvengono nel comparto dei «trasferimenti» (+ 15.145 miliardi) e in quello delle «somme non attribuibili» (+ 12.543 miliardi).

L'aumento dei trasferimenti in conto capitale è dovuto per oltre il 40% (6.094 miliardi) ai flussi finanziari destinati all'Agenzia per il Mezzogiorno, che passano da 5.971 a 12.065 miliardi per effetto degli stanziamenti recati dalla legge n. 64 del 1986 più volte rimodulati dalle successive leggi finanziarie.

Rilevanti appaiono anche le maggiori assegnazioni all'ENEL (+ 1.356 miliardi), per l'ammortamento di mutui relativi a nuovi investimenti, e alle aziende autonome che ammontano a 1.438 miliardi, destinati per oltre il 95% (1.376 miliardi) all'A.N.A.S..

Il dato più significativo è, comunque, quello delle somme non attribuibili la cui previsione di spesa per il 1993 è più che quadruplicata rispetto alle previsioni assestate del 1992: da 3.954 miliardi si passa infatti a 16.497 miliardi, soprattutto per effetto del «fondo speciale per provvedimenti legislativi in corso», che evidenzia un incremento di 7.830 miliardi.

Incrementi notevoli si registrano, inoltre, nel settore degli aiuti ai Paesi in via di sviluppo (+ 1.155 miliardi) e negli accantonamenti per gli interventi programmati in agricoltura (+ 1.485 miliardi).

11.4.1 Gli investimenti diretti dello Stato.

Per quanto concerne gli investimenti diretti (categorie X e XI) il documento di bilancio evidenzia, rispetto alle previsioni assestate del 1992, un aumento di 745 miliardi.

In valore assoluto, le risorse destinate alla realizzazione di impianti fissi e infrastrutture («beni ed opere immobiliari a carico dello Stato») passano da 3.297 a 3.907 miliardi (+ 610 miliardi), mentre per «beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche» la variazione prevista è di 135 miliardi (da 694 a 829 miliardi).

L'esperienza degli ultimi anni induce, tuttavia, ad attribuire scarsa significatività a tali indicazioni, poichè ricorrenti e incisivi interventi di rimodulazione disposti dalle leggi finanziarie hanno puntualmente provocato lo «slittamento» ad esercizi futuri di parti cospicue (e talora di intere quote) degli stanziamenti annuali recati da leggi pluriennali.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'incertezza del quadro economico internazionale e l'indilazionabile esigenza di risanamento dei conti pubblici ovviamente creano condizioni tali da incentivare, nel 1993, tale fenomeno, ove si consideri — per altro verso — la incomprimibilità di molti comparti della spesa.

Tale assunto trova esplicita conferma nella relazione al disegno di legge finanziaria (A.C. n. 1650) recentemente presentato dal Governo, che si fonda sulla «necessità di una riconsiderazione, sulla base di più aggiornate e serrate valutazioni critiche, delle decisioni di spesa programmate negli anni passati e tuttora legislativamente operanti».

Un'impostazione, questa, che riflette le osservazioni ripetutamente formulate dalla Corte — in sede di relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato e, più di recente, nell'ambito di specifici referti — circa le gravi lacune dell'attività di programmazione degli interventi nei settori delle infrastrutture e delle opere pubbliche: un'attività che finora è stata sottovalutata e trascurata; che non di rado ha seguito — piuttosto che precedere — l'apprestamento delle risorse finanziarie; che sovente si è ispirata a criteri «distributivi» e non selettivi, poco attenti ad una rigorosa valutazione delle priorità.

Non meraviglia quindi la constatazione che gli slittamenti di spesa derivanti dall'insieme delle rimodulazioni prospettate nella Tabella F, allegata al disegno di legge finanziaria per il 1993, sfiorano i 13.000 miliardi rispetto agli importi risultanti dal bilancio a legislazione vigente.

A tale somma devono poi aggiungersi riduzioni di spesa per oltre 11.000 miliardi, che il citato disegno di legge riporta nella Tabella C, in sede di quantificazione annuale degli stanziamenti previsti da leggi di spesa a carattere permanente.

Tra queste ultime meritano di essere segnalate la riduzione di 300 miliardi per i programmi di risanamento ambientale e di 500 miliardi per i programmi di edilizia universitaria.

Nella Tabella E sono infine contenute le variazioni da apportare al bilancio a legislazione vigente a seguito della riduzione di autorizzazioni legislative disposte in precedenza.

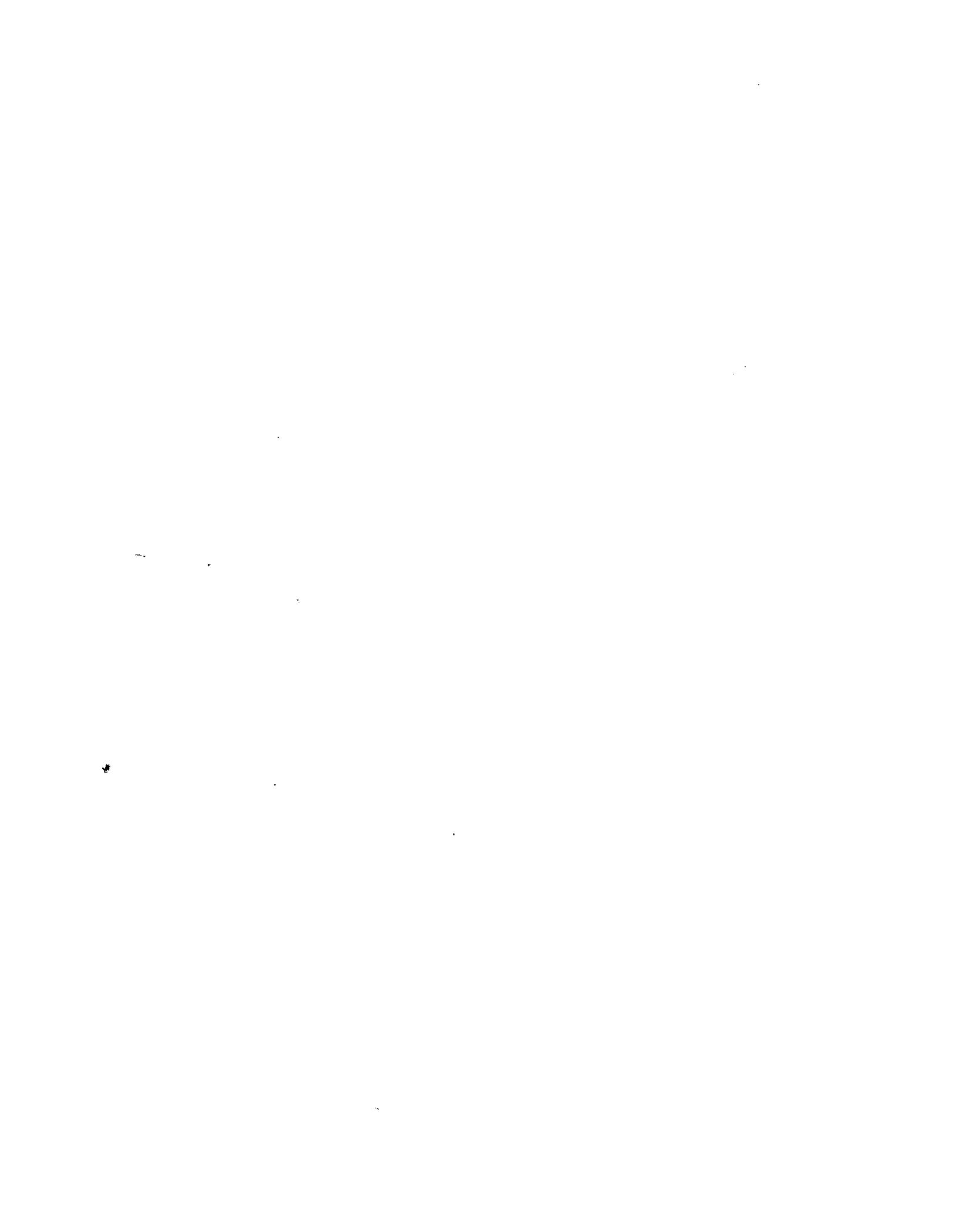
In tale ambito appare particolarmente rilevante la soppressione delle prime annualità dei limiti di impegno previsti da leggi molto recenti in materia di trasporti, quali la legge n. 240 del 1990 e la legge n. 211 del 1992: con riferimento alla prima, viene soppresso il limite d'impegno di 15 miliardi per la realizzazione del piano degli interporti, mentre nell'ambito della seconda risultano cancellati gli stanziamenti di 175 miliardi per il trasporto pubblico nelle aree urbane (linee metropolitane) e di 195 miliardi per i collegamenti ferroviari con aree portuali, espositive ed universitarie.

L'ESTENSORE
f.to Mario FALCUCCI

IL PRESIDENTE f.f.
f.to Ferdinando ANGELINI

Depositato in Segreteria il 14 ottobre 1992.

p. IL DIRIGENTE SUPERIORE
f.to Antonio MASSA



PARAGRAFO 7

ENTRATE

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 1

Serie storica delle previsioni iniziali, assestate e definitive di competenza e di cassa
relativa agli esercizi: 1988-1991, e stima delle previsioni definitive per l'esercizio 1992 (*)

(milioni di lire)

IMPOSTE DIRETTE

CAT I

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	145.050.000	140.980.000	147.870.000	143.800.000	147.870.000	143.800.000	0,00	0,00
1988	158.665.000	154.360.000	166.786.000	162.186.000	165.547.000	160.947.000	- 0,74	- 0,76
1990	187.795.000	183.237.000	188.000.000	185.144.000	190.850.000	187.994.000	1,52	1,54
1991	218.640.000	214.274.000	206.028.000	201.203.000	206.748.000	201.923.000	0,35	0,36
1992	239.861.000	234.281.000	241.766.000	234.118.200	242.444.490	234.781.487		
						Variaz. % (1)	0,28	0,28
						Variaz. % (2)	0,17	0,18

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 2
IMPOSTE INDIRETTE

CAT II

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	70.799.000	69.849.000	71.460.000	70.510.000	72.130.000	71.180.000	0,94	0,95
1989	82.961.000	81.740.000	84.319.000	83.304.000	91.921.645	90.621.645	9,02	8,78
1990	97.876.000	95.863.000	94.629.000	96.221.000	98.655.300	100.247.300	4,25	4,18
1991	115.863.783	113.879.783	119.855.000	119.459.000	118.073.200	117.677.200	- 1,49	- 1,49
1992	119.762.000	118.533.000	116.630.000	115.498.500	120.339.508	119.086.853		
						Variaz. % (1)	3,18	3,11
						Variaz. % (2)	6,64	2,57

CAT III

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	24.797.000	24.797.000	24.947.000	24.947.000	24.947.000	24.947.000	0,00	0,00
1989	27.834.600	27.834.600	28.714.600	28.714.600	28.714.600	28.714.600	0,00	0,00
1990	30.039.900	30.039.900	34.651.000	34.653.600	38.629.000	38.631.600	11,48	11,48
1991	43.337.300	43.337.300	44.385.238	44.385.238	45.178.900	45.178.900	1,79	1,79
1992	46.603.000	46.603.000	47.380.000	47.382.000	48.951.631	48.953.596		
						Variaz. % (1)	3,32	3,32
						Variaz. % (2)	0,90	0,90

CAT IV

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	6.139.000	6.139.000	5.431.000	5.431.000	5.680.000	5.680.000	4,58	4,58
1989	5.890.000	5.890.000	5.590.000	5.590.000	6.190.000	6.190.000	10,73	10,73
1990	6.500.000	6.500.000	6.540.000	6.858.190	6.850.000	7.168.190	4,74	4,52
1991	6.930.000	6.930.000	6.400.000	6.400.000	6.910.000	6.910.000	7,97	7,97
1992	7.080.000	7.080.000	7.280.000	7.280.000	7.790.092	7.786.090		
						Variaz. % (1)	7,01	6,95
						Variaz. % (2)	6,35	6,24

CAT V

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	1.860.000	1.860.000	2.025.000	2.025.000	2.025.000	2.025.000	0,00	0,00
1989	2.560.000	2.560.000	2.581.000	2.581.000	2.600.000	2.600.000	0,74	0,74
1990	2.700.000	2.700.000	2.900.000	2.900.000	3.200.000	3.200.000	10,34	10,34
1991	3.340.000	3.340.000	3.780.000	3.780.000	3.780.000	3.780.000	0,00	0,00
1992	4.455.000	4.255.000	4.610.000	4.410.000	4.737.708	4.532.168		
						Variaz. % (1)	2,77	2,77
						Variaz. % (2)	0,37	0,37

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 3

TOTALE IMPOSTE INDIRETTE (Catt. II - IV)

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	103.595.000	102.645.000	103.863.000	102.913.000	104.782.000	103.832.000	0,88	0,89
1988	119.245.600	118.024.600	121.204.600	120.189.600	129.426.245	128.126.245	6,78	6,60
1990	137.115.900	135.102.900	138.720.000	140.632.790	147.334.300	149.247.090	6,21	6,13
1991	169.471.083	167.487.083	174.420.238	174.024.238	173.942.100	173.546.100	- 0,27	- 0,27
1992	177.900.000	176.471.000	175.900.000	174.570.500	181.882.278	180.395.506		
						Variaz. % (1)	3,40	3,34
						Variaz. % (2)	3,55	3,51

TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE (Tit. I)

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	248.645.000	243.625.000	251.982.000	246.962.000	252.652.000	247.632.000	0,27	0,27
1988	277.910.600	272.384.600	287.990.600	282.375.600	294.973.245	289.073.000	2,42	2,37
1990	324.910.900	318.339.900	326.720.000	325.776.790	338.184.300	337.241.090	3,51	3,52
1991	388.111.083	381.761.083	380.448.238	375.227.238	380.690.100	375.469.100	0,06	0,06
1992	417.761.000	410.752.000	417.666.000	408.688.732	424.205.585	415.050.611		
						Variaz. % (1)	1,57	1,56
						Variaz. % (2)	1,35	1,32

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 4

CAT VI

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	450.030	454.790	461.501	461.501	506.236	506.236	9,69	9,69
1989	509.136	509.136	513.136	506.236	549.644	542.744	7,11	7,21
1990	568.431	589.441	599.525	620.572	658.332	679.379	9,81	9,48
1991	646.827	646.827	942.809	942.809	970.505	970.505	2,94	2,94
1992	1.147.762	1.147.762	1.124.000	1.124.496	1.207.048	1.206.918		
						Variaz. % (1)	7,39	7,33
						Variaz. % (2)	8,40	8,45

CAT VII

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	1.756.401	1.738.941	1.676.991	1.653.015	1.840.495	1.816.518	9,75	9,89
1989	1.617.205	1.597.205	1.565.805	1.560.764	1.752.031	1.746.989	11,89	11,93
1990	1.561.012	1.552.000	5.124.193	5.105.579	5.360.597	5.341.914	4,61	4,63
1991	1.989.644	1.939.214	2.264.844	2.236.579	2.469.238	2.440.973	9,02	9,14
1992	2.384.156	2.304.475	3.079.000	2.994.964	3.350.578	3.261.445		
						Variaz. % (1)	8,82	8,90
						Variaz. % (2)	9,39	9,51

CAT VIII

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	344.805	339.805	345.335	340.335	345.336	340.336	0,00	0,00
1989	365.560	365.560	365.560	365.560	415.560	410.560	13,68	12,31
1990	430.390	425.390	436.390	431.390	950.438	954.438	117,80	121,25
1991	448.695	448.695	1.230.378	1.230.378	1.230.706	1.230.706	0,03	0,03
1992	1.230.568	1.230.568	830.000	830.938	1.102.863	1.108.438		
						Variaz. % (1)	32,88	33,40
						Variaz. % (2)	6,85	6,17

CAT IX

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	439.303	337.679	439.303	396.390	439.303	396.390	0,00	0,00
1989	505.393	439.303	375.392	428.437	768.637	428.437	104,76	0,00
1990	430.390	425.390	430.390	643.502	437.398	947.933	1,63	47,31
1991	317.586	438.214	317.586	514.625	317.586	514.625	0,00	0,00
1992	343.169	352.687	343.000	549.462	434.224	614.448		
						Variaz. % (1)	26,60	11,83
						Variaz. % (2)	0,81	0,00

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 5

CAT X

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	2.620.484	2.623.484	2.620.370	2.623.370	2.620.371	2.623.371	0,00	0,00
1989	1.623.378	1.623.378	923.178	1.035.901	923.178	1.035.901	0,00	0,00
1990	726.051	727.062	726.051	727.062	726.051	727.062	0,00	0,00
1991	525.423	576.434	1.125.423	1.026.434	1.125.423	1.026.434	0,00	0,00
1992	1.775.362	1.825.340	1.474.000	1.811.753	1.474.000	1.811.753		
						Variaz. % (1)	0,00	0,00
						Variaz. % (2)	0,00	0,00

CAT XI

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	44.620.703	44.746.578	44.611.898	45.372.569	46.614.231	47.372.522	4,49	4,41
1989	44.181.285	44.079.436	42.753.743	43.016.318	46.406.145	46.668.703	8,54	8,49
1990	53.101.596	52.668.942	59.609.891	62.405.575	61.560.729	64.356.413	3,27	3,13
1991	52.543.842	52.147.851	54.966.002	54.563.955	57.436.642	57.034.596	4,49	4,53
1992	56.707.922	55.460.914	58.232.000	56.973.806	61.259.882	59.901.203		
						Variaz. % (1)	5,20	5,14
						Variaz. % (2)	4,49	4,47

CAT XII

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	8.058.903	8.049.103	8.289.025	8.285.050	8.391.586	8.387.611	1,24	1,24
1989	9.151.806	9.148.506	9.757.256	9.757.256	10.257.526	10.257.526	5,13	5,13
1990	10.211.255	10.220.255	10.244.955	10.117.143	12.483.379	12.355.567	21,85	22,13
1991	11.053.371	11.255.408	11.653.371	11.734.464	13.775.254	13.856.347	18,21	18,08
1992	11.499.810	11.358.210	11.700.000	11.588.476	13.057.838	12.904.247		
						Variaz. % (1)	11,61	11,64
						Variaz. % (2)	11,67	11,60

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 6

TOTALE ENTRATE EXTRA-TRIButarIE (Tit. II)

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	58.290.629	58.290.380	58.444.424	59.132.230	60.757.558	61.442.983	3,96	3,91
1988	57.953.763	57.762.524	56.254.070	56.670.472	61.972.721	61.090.861	8,57	7,80
1990	67.029.125	66.608.480	77.171.395	80.050.823	82.176.924	85.353.705	6,49	6,62
1991	67.525.388	67.452.643	72.500.413	72.249.244	77.325.354	77.074.418	6,66	6,68
1992	75.088.749	73.679.956	76.782.000	75.843.896	81.708.527	80.586.195		
						Variaz. % (1)	6,42	6,25
						Variaz. % (2)	6,57	6,65

TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE ED EXTRA (Titt. I + II)

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	306.935.629	301.915.380	310.426.424	306.094.230	313.409.558	309.074.983	0,96	0,97
1988	335.864.363	330.147.124	344.244.670	339.046.072	356.045.966	350.163.861	3,43	3,28
1990	391.940.025	384.948.380	403.891.395	405.827.613	420.361.224	422.594.795	4,08	4,13
1991	455.636.471	449.213.726	452.948.651	447.476.482	458.015.454	452.543.518	1,12	1,13
1992	492.849.749	484.431.956	494.448.000	484.532.628	506.296.907	496.060.750		
						Variaz. % (1)	2,40	2,38
						Variaz. % (2)	2,27	2,21

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 7

CAT XIII

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	7.150	7.150	7.150	7.150	7.150	7.150	0,00	0,00
1989	7.550	7.550	7.550	7.550	7.550	7.550	0,00	0,00
1990	7.550	7.550	7.550	7.550	7.550	7.550	0,00	0,00
1991	5.607.900	5.607.900	5.607.900	5.607.900	5.607.900	5.607.900	0,00	0,00
1992	15.008.200	15.008.200	7.008.200	7.008.200	7.008.000	7.008.200	0,00	0,00
						Variaz. % (1)	0,00	0,00
						Variaz. % (2)	0,00	0,00

CAT XIV

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	425.304	425.304	425.304	425.304	425.304	425.304	0,00	0,00
1989	492.715	492.715	492.715	492.715	492.715	492.715	0,00	0,00
1990	526.436	526.436	526.436	526.436	526.436	526.436	0,00	0,00
1991	593.475	593.475	593.475	593.475	593.475	593.475	0,00	0,00
1992	631.799	631.799	632.000	631.799	632.000	631.799	0,00	0,00
						Variaz. % (1)	0,00	0,00
						Variaz. % (2)	0,00	0,00

CAT XV

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	38.413	38.413	38.493	38.493	439.446	439.446	1041,63	1041,63
1989	37.850	37.850	37.406	37.406	632.758	632.758	1591,59	1591,59
1990	35.785	35.785	36.181	36.181	687.267	687.267	1799,52	1799,52
1991	35.154	35.154	35.154	35.154	1.275.523	1.275.523	3528,39	3528,39
1992	35.628	35.628	160.000	159.642	3.344.453	3.336.970	1990,28	1990,28
						Variaz. % (1)	1695,56	1695,56
						Variaz. % (2)	1695,56	1695,56

TOTALE ENTR. PER ALIENAZ. ED AMMORT. DI BENI PATRIMONIALI
E RIMBORSO DI CREDITI (Tit. III)

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	470.867	470.867	470.947	470.947	871.900	871.899	85,14	85,14
1989	538.115	538.115	94.339	94.349	1.133.023	1.133.023	1101,01	1100,89
1990	569.771	569.771	570.167	570.167	1.221.253	1.221.253	114,19	114,19
1991	6.236.529	6.236.529	6.236.529	6.236.529	7.476.898	7.476.898	19,89	19,89
1992	15.675.627	15.675.627	7.800.000	7.799.641	33.544.501	33.540.471	330,06	330,03
						Variaz. % (1)	99,66	99,66
						Variaz. % (2)	99,66	99,66

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 8

TOTALE ENTRATE FINALI (Tit. I + II + III)

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	307.406.496	302.386.247	310.897.371	306.565.177	314.281.458	309.946.882	1,09	1,10
1988	336.402.478	330.685.239	344.339.009	339.140.421	357.178.989	351.296.884	3,73	3,58
1990	392.509.796	385.518.151	404.461.562	406.397.780	421.582.477	423.816.048	4,23	4,29
1991	461.873.000	455.450.255	459.185.180	453.713.011	465.492.352	460.020.416	1,37	1,39
1992	508.525.376	500.107.583	502.248.000	492.332.269	515.336.506	505.088.324		
						Variaz. % (1)	2,61	2,59
						Variaz. % (2)	2,55	2,49

TOTALE ENTRATE PER ACCENSIONE PRESTITI (Tit. IV)

Anno	Prev. Iniz. comp.	Cassa	Prev. Ass. comp.	Cassa	Prev. Def. comp.	Cassa	Var. % comp.	Cassa
1988	243.266.584	260.597.902	243.255.543	280.582.558	243.900.152	281.227.166	0,26	0,23
1988	175.190.615	196.299.943	172.551.676	218.541.651	173.723.784	219.713.758	0,68	0,54
1990	255.392.419	279.955.440	253.556.268	302.688.727	254.780.880	303.463.340	0,48	0,26
1991	227.583.089	254.879.880	228.431.877	283.990.077	229.604.698	285.162.898	0,51	0,41
1992	244.223.151	275.108.886	253.108.113	307.036.524	254.336.111	308.137.987		
						Variaz. % (1)	0,49	0,36
						Variaz. % (2)	0,50	0,33

(*) La stima delle previsioni definitive di competenza e di cassa è calcolata sulla base della «Variaz. % (1)»

(1) Media aritmetica

(2) Valore medio «ponderato»

PARAGRAFO 9

**SPESA 1992:
Stime di preconsuntivo**



XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 1

VARIAZIONI DELLE PREVISIONI DEFINITIVE
DI COMPETENZA RISPETTO A QUELLE
ASSESTATE PER IL 1985

(in miliardi)

	Previsioni asstate	Previsioni definitive	Variazione percentuale
Cat. I	663	709	6,94
Cat. II	42.515	44.616	4,94
Cat. III	11.006	12.553	14,06
Cat. IV	15.236	16.126	5,84
Cat. V	131.312	146.554	11,61
Cat. VI	62.333	61.221	-1,78
Cat. VII	14.088	15.134	7,42
Cat. VIII	272	272	—
Cat. IX	21.992	4.331	-80,31
Titolo I	299.417	301.516	0,70
Cat. X	3.989	4.566	14,46
Cat. XI	255	280	9,80
Cat. XII	32.486	36.236	11,54
Cat. XIII	6.472	6.633	2,49
Cat. XIV	2.426	2.696	11,13
Cat. XV	7.533	7.798	3,52
Cat. XVI	9.650	5.732	-40,60
Titolo II	62.811	63.941	1,80
Titolo I + II	362.228	365.457	0,89

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 2

VARIAZIONI DELLE PREVISIONI DEFINITIVE
DI COMPETENZA RISPETTO A QUELLE
ASSESTATE PER IL 1986

(in miliardi)

	Previsioni asestate	Previsioni definitive	Variazione percentuale
Cat. I	742	750	1,08
Cat. II	46.278	47.650	2,96
Cat. III	14.130	14.499	2,61
Cat. IV	16.793	17.950	6,89
Cat. V	146.256	168.825	15,43
Cat. VI	71.580	71.692	0,16
Cat. VII	11.355	11.612	2,26
Cat. VIII	297	297	—
Cat. IX	31.542	3.794	-87,97
Titolo I	338.973	337.069	-0,56
Cat. X	3.293	3.816	15,88
Cat. XI	272	347	27,57
Cat. XII	40.425	56.856	40,65
Cat. XIII	2.692	2.887	7,24
Cat. XIV	2.058	2.152	4,57
Cat. XV	3.245	4.348	33,99
Cat. XVI	18.207	5.326	-70,75
Titolo II	70.192	75.732	7,89
Titolo I + II	409.165	412.801	0,89

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 3

VARIAZIONI DELLE PREVISIONI DEFINITIVE
DI COMPETENZA RISPETTO A QUELLE
ASSESTATE PER IL 1987

(in miliardi)

	Previsioni asestate	Previsioni definitive	Variazione percentuale
Cat. I	873	905	3,67
Cat. II	49.181	54.614	11,05
Cat. III	15.945	16.203	1,62
Cat. IV	18.806	19.736	4,95
Cat. V	173.622	188.097	8,34
Cat. VI	72.021	72.003	-0,02
Cat. VII	13.360	14.235	6,55
Cat. VIII	373	373	—
Cat. IX	19.468	3.097	-84,09
Titolo I	363.649	369.263	1,54
Cat. X	3.983	5.460	37,08
Cat. XI	315	390	23,81
Cat. XII	52.135	59.610	14,34
Cat. XIII	1.306	1.343	2,83
Cat. XIV	2.602	3.073	18,10
Cat. XV	3.869	4.708	21,69
Cat. XVI	15.466	7.074	-54,26
Titolo II	79.676	81.658	2,49
Titolo I + II	443.325	450.921	1,71

Tabella 4

VARIAZIONI DELLE PREVISIONI DEFINITIVE
DI COMPETENZA RISPETTO A QUELLE
ASSESTATE PER IL 1988

(in miliardi)

	Previsioni asestate	Previsioni definitive	Variazione percentuale
Cat. I	1.008	1.013	0,50
Cat. II	57.981	61.654	6,33
Cat. III	16.901	17.120	1,30
Cat. IV	20.380	21.618	6,07
Cat. V	213.157	220.410	3,40
Cat. VI	79.701	79.106	-0,75
Cat. VII	14.653	14.799	1,00
Cat. VIII	425	425	—
Cat. IX	13.506	3.358	-75,14
Titolo I	417.712	419.503	0,43
Cat. X	4.475	5.340	19,33
Cat. XI	492	521	5,89
Cat. XII	54.114	59.646	10,22
Cat. XIII	1.099	1.428	29,94
Cat. XIV	2.197	2.329	6,01
Cat. XV	4.810	5.129	6,63
Cat. XVI	16.505	10.896	-33,98
Titolo II	83.692	85.289	1,91
Titolo I + II	501.404	504.792	0,68

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 5

VARIAZIONI DELLE PREVISIONI DEFINITIVE
DI COMPETENZA RISPETTO A QUELLE
ASSESTATE PER IL 1989

(in miliardi)

	Previsioni asestate	Previsioni definitive	Variazione percentuale
Cat. I	1.112	1.115	0,27
Cat. II	66.142	68.466	3,51
Cat. III	18.308	18.428	0,66
Cat. IV	21.445	22.046	2,80
Cat. V	182.061	191.485	5,18
Cat. VI	96.965	96.703	-0,27
Cat. VII	15.636	15.675	0,25
Cat. VIII	493	493	—
Cat. IX	16.143	5.905	-63,42
Titolo I	418.305	420.316	0,48
Cat. X	2.166	3.536	63,25
Cat. XI	302	417	38,08
Cat. XII	51.254	58.665	14,46
Cat. XIII	1.812	2.986	64,79
Cat. XIV	1.961	2.342	19,43
Cat. XV	4.683	5.634	20,31
Cat. XVI	14.613	6.949	-52,45
Titolo II	76.791	80.529	4,87
Titolo I + II	495.096	500.845	1,16

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6

VARIAZIONI DELLE PREVISIONI DEFINITIVE
DI COMPETENZA RISPETTO A QUELLE
ASSESTATE PER IL 1990

(in miliardi)

	Previsioni asstate	Previsioni definitive	Variazione percentuale
Cat. I	1.194	1.195	0,08
Cat. II	71.811	77.644	8,12
Cat. III	20.057	20.517	2,29
Cat. IV	21.945	23.077	5,16
Cat. V	198.300	210.599	6,20
Cat. VI	118.196	117.973	-0,19
Cat. VII	16.106	16.132	0,16
Cat. VIII	526	526	—
Cat. IX	20.097	3.788	-81,15
Titolo I	468.232	471.451	0,69
Cat. X	3.425	4.394	28,29
Cat. XI	649	677	4,31
Cat. XII	55.536	62.282	12,15
Cat. XIII	1.718	2.248	30,85
Cat. XIV	1.956	2.132	9,00
Cat. XV	4.516	5.635	24,78
Cat. XVI	10.495	4.109	-60,85
Titolo II	78.295	81.477	4,6
Titolo I + II	546.527	522.928	1,17

 XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 7

 VARIAZIONI DELLE PREVISIONI DEFINITIVE
 DI COMPETENZA RISPETTO A QUELLE
 ASSESTATE PER IL 1991

(in miliardi)

	Previsioni asstate	Previsioni definitive	Variazione percentuale
Cat. I	1.338	1.338	0,00
Cat. II	82.328	84.158	2,22
Cat. III	22.723	23.590	3,82
Cat. IV	22.597	24.186	7,03
Cat. V	217.411	224.751	3,38
Cat. VI	136.297	135.828	-0,34
Cat. VII	17.886	17.939	0,30
Cat. VIII	594	593	-0,17
Cat. IX	10.836	3.151	-70,92
Titolo I	512.010	515.534	0,69
Cat. X	3.165	4.104	29,67
Cat. XI	518	578	11,58
Cat. XII	48.004	54.180	12,87
Cat. XIII	1.827	1.880	2,90
Cat. XIV	1.849	2.273	22,93
Cat. XV	2.614	4.196	60,52
Cat. XVI	14.931	4.741	-68,25
Titolo II	72.908	71.952	-1,31
Titolo I + II	584.918	587.486	0,44

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 8

STIMA DELLE PREVISIONI DEFINITIVE
DI COMPETENZA PER IL 1992

(in miliardi)

	Previsioni asestate 92 (*)	Previsioni definitive (1)	Previsioni definitive (2)
Cat. I	1.611	1.640	1.629
Cat. II	86.715	91.563	91.198
Cat. III	28.882	29.669	29.555
Cat. IV	22.186	23.414	23.475
Cat. V	234.470	252.402	250.766
Cat. VI	157.967	157.415	157.477
Cat. VII	18.634	19.114	19.023
Cat. VIII	632	632	632
Cat. IX	13.111	2.941	2.842
Titolo I	564.208	567.407	566.465
Cat. X	3.297	4.276	4.156
Cat. XI	694	814	803
Cat. XII	56.096	65.410	63.428
Cat. XIII	3.415	4.103	3.919
Cat. XIV	1.811	2.047	2.042
Cat. XV	3.152	3.924	3.829
Cat. XVI	3.954	1.801	1.748
Titolo II	72.419	74.665	74.613
Titolo I + II	636.627	642.920	642.675

(*) I dati assestati si riferiscono alla situazione di fine luglio 1993 data di presentazione del b.l.v. 1992.

(1) Stima basata sulla media aritmetica dei tassi di variazione e delle previsioni definitive di competenza rispetto a quelle assestate nel periodo 1985-1991.

(2) Stima basata sul valore medio «ponderato» dei tassi di variazione delle previsioni definitive di competenza rispetto a quelle assestate nel periodo 1985-1991.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 9

SERIE STORICA DELLE ECONOMIE DI SPESA
NEL PERIODO 1985-91 E LORO STIMA
PER IL 1992 (*)

(valori percentuali) *

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Stima (1)	Stima (2)
Cat. I	0,00	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,00
Cat. II	4,36	2,40	2,70	0,40	1,52	0,82	0,84	1,86	1,66
Cat. III	-1,77	-2,92	0,75	0,76	0,16	-6,36	-4,67	-2,01	-1,57
Cat. IV	1,78	2,21	2,23	2,56	2,22	1,47	1,48	1,99	1,98
Cat. V	0,29	0,31	0,18	1,12	0,46	1,58	1,02	0,71	0,45
Cat. VI	1,97	-1,28	0,53	0,68	1,06	0,25	-0,17	0,43	0,47
Cat. VII	2,93	3,06	5,22	2,94	2,83	6,95	0,93	3,55	3,40
Cat. VIII	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cat. IX	99,06	79,86	91,19	91,45	50,01	93,03	80,80	83,63	87,27
Titolo I	2,78	1,22	1,71	1,77	1,63	1,69	0,92	1,67	1,60
Cat. X	1,34	0,03	0,22	2,32	0,03	0,07	0,05	0,58	0,54
Cat. XI	0,00	0,29	0,26	0,00	0,24	0,00	0,00	0,11	0,10
Cat. XII	2,47	0,36	2,14	1,34	3,91	0,85	0,96	1,72	1,55
Cat. XIII	0,00	0,49	0,30	1,40	0,20	0,71	0,43	0,50	0,43
Cat. XIV	0,56	0,93	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,23	0,13
Cat. XV	0,06	0,00	0,00	0,25	0,91	0,28	0,00	0,21	0,12
Cat. XVI	48,14	41,85	50,30	47,00	49,30	68,21	47,27	50,30	48,40
Titolo II	5,84	3,26	5,94	7,12	7,18	4,14	3,85	5,33	5,38
Titolo I + II	3,31	1,60	0,81	2,03	2,00	0,91	1,28	1,71	1,56

(1) Stima fondata sulla media aritmetica delle economie verificate nel periodo 1985-91.

(2) Stima fondata sul valore medio «ponderato» delle economie verificate nel periodo 1985-91.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 10

STIMA DI PRECONSUNTIVO 1992
IN TERMINI DI IMPEGNI

(in miliardi)

	Prev. Def. Comp. (*)	Var. % (1)	Var. % (2)	Impegni (1)	Impegni (2)
Cat. I	1.640	99,94	100,00	1.639	1.640
Cat. II	91.563	98,14	98,34	89.860	90.043
Cat. III	29.669	102,01	102,03	30.265	30.271
Cat. IV	23.414	98,01	97,95	22.948	22.934
Cat. V	252.402	99,29	99,36	250.610	250.787
Cat. VI	157.415	99,57	99,53	156.738	156.675
Cat. VII	19.114	96,45	99,60	18.435	19.038
Cat. VIII	632	100,00	100,00	632	632
Cat. IX	2.941	16,37	12,73	481	374
Titolo I	567.407	98,33	98,40	557.931	558.328
Cat. X	4.276	99,42	99,66	4.251	4.261
Cat. XI	814	99,89	99,90	813	813
Cat. XII	65.410	98,28	98,45	64.285	64.396
Cat. XIII	4.103	99,50	99,61	4.082	4.087
Cat. XIV	2.047	99,77	99,87	2.042	2.044
Cat. XV	3.924	99,79	99,88	3.916	3.919
Cat. XVI	1.801	49,70	51,60	895	929
Titolo II	74.665	94,67	94,62	70.685	70.648
* Tit I + Tit II	642.920	97,30	97,58	625.561	627.361

(*) Stima basata sulla media aritmetica delle variazioni delle previsioni definitive di competenza rispetto a quelle assestate nel periodo 1985-1991.

(1) Proiezione degli impegni fondata sulla media aritmetica delle percentuali di impegno sugli stanziamenti rilevate nel periodo 1985-1991.

(2) Proiezione degli impegni fondata sul valore medio «ponderato» delle percentuali di impegno sugli stanziamenti rilevate nel periodo 1985-1991.

PARAGRAFO 11.1

**Erogazioni alle imprese
a carico del bilancio statale**



XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 1

TABELLA 1 - ESERCIZIO 1991

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni effett.	Pagamento competenze	Pagamento totale
SPESE CORRENTI - Cat. 1.5.2 - TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE				
<i>Trasferimenti alle imprese A.I.M.A.</i>				
Cat. 1.5.2.1.....	1.186,99	1.186,99	1.185,99	1.187,68
<i>Trasferimenti alle imprese finanziarie (credito ass.)</i>				
Cat. 1.5.2.2.....	1.857,41 (**)	1.857,41	874,39	874,60
<i>Trasferimenti alle altre imprese</i>				
Cat. 1.5.2.9.....	3.071,17	3.068,29	2.640,02	3.026,53
<i>Totale trasferimenti correnti alle imprese</i>				
Cat. 1.5.2.....	6.115,56	6.112,69	4.700,40	5.088,81
SPESE IN CONTO CAPITALE - Cat. 2.12.2 - TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE				
<i>Aiuti all'investimento</i>				
Cat. 2.12.2.1.....	4.919,50	3.585,55	1.743,78	4.722,32
<i>Trasferimenti alle altre imprese</i>				
Cat. 2.12.2.2.....	2.496,05	2.112,31	1.058,71	2.685,18
<i>Totale trasferimenti in c/capitale alle imprese</i>				
Cat. 2.12.2.....	7.415,55	5.697,86	2.802,49	7.407,50
TOTALE Cat. 1.5.2 e Cat. 2.12.2 . . .				
	13.531,11	11.810,54	7.502,89	12.496,31

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.
 (**) Di cui oneri latenti 1.840 mld.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 2

TABELLA 2 - ESERCIZIO 1991

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni effett.	Pagamento competenze	Pagamento totale
EROGAZIONI IN CONTO CAPITALE SU SPECIFICI CAPITOLI DI BILANCIO relativi alle seguenti categorie: Cat. 2.12.6, 2.14.1, 2.14.2				
Cat. 2.12.6. - Enti pubblici amministraz. centrale				
(cap. 7758 - Min. Tesoro) (**)				
(cap. 7830 - Min. Tesoro)	100,00	100,00	100,00	100,00
(cap. 7546 - Min. Ind. Comm. Art.)	0,00	0,00	0,00	0,00
(cap. 7548 - Min. Ind. Comm. Art.)	0,00	0,00	0,00	0,00
(cap. 7551 - Min. Ind. Comm. Art.)	227,11	22,45	22,45	156,57
Totale . . .	327,11	122,45	122,45	256,57
Cat. 2.14.1. - (Cap. 8176 - Min. Tesoro) (***) <i>Aumento del fondo di rotazione per la ricerca applicata, costituito presso l'I.M.I. ora Cap. 7551 - Min. Univ. e Ric. Scient.</i>				
	350,00	350,00	20,00	214,11
Cat. 2.14.2. - (Cap. 8172 - Min. Tesoro) <i>Aumento del fondo delle antic. dello Stato a favore delle imprese danneggiate da pubbliche calamità</i>				
	18,00	0,42	0,42	8,60

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

(**) Capitoletto non previsto nello stato di previsione della spesa 1991 del Ministero del Tesoro.

(***) Capitoletto non previsto nello stato di previsione della spesa 1991 del Ministero del Tesoro, ma del Ministero dell'Università e Ricerca Scientifica come capitoletto 7551.

TABELLA 3 - ESERCIZIO 1991

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni effett.	Pagamento competenze	Pagamento totale
SPESE IN CONTO CAPITALE - Cat. 2.13.1				
Cat. 2.13.1. - Partecipazioni azionarie e conferimenti alle imprese pubbliche	315,00	15,00	15,00	700,00

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 3

TABELLA 4 - ESERCIZIO 1991

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni effett.	Pagamento competenze	Pagamento totale
SPESE IN CONTO CAPITALE - INTERVENTO STRAORDINARIO NEL MEZZOGIORNO				
Cat. 2.12.9.	3.605,869	3.597,16	3.597,16	3.693,19
<i>Trasferimenti alla Cassa per il Mezzogiorno</i>				

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 4

TABELLA 1 - ESERCIZIO 1990

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni effett.	Pagamento competenze	Pagamento totale
SPESE CORRENTI - Cat. 1.5.2 - TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE				
<i>Trasferimenti alle imprese A.I.M.A.</i>				
Cat. 1.5.2.1.	1.451,32	1.451,32	1.447,61	1.448,21
<i>Trasferimenti alle imprese finanziarie (credito ass.)</i>				
Cat. 1.5.2.2.	20,92	20,92	20,71	133,50
<i>Trasferimenti alle altre imprese</i>				
Cat. 1.5.2.9.	(**) 8.087,83	8.078,72	7.457,18	7.724,59
<i>Totale trasferimenti correnti alle imprese</i>				
Cat. 1.5.2.	9.560,07	9.550,96	8.925,50	9.306,30
SPESE IN CONTO CAPITALE - Cat. 2.12.2 - TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE				
<i>Aiuti all'investimento</i>				
Cat. 2.12.2.1.	6.161,14	4.732,22	2.188,64	3.269,09
<i>Trasferimenti alle altre imprese</i>				
Cat. 2.12.2.2.	3.750,00	2.606,00	1.686,59	3.157,90
<i>Totale trasferimenti in c/capitale alle imprese</i>				
Cat. 2.12.2	9.911,14	7.338,22	3.875,23	6.426,99
TOTALE Cat. 1.5.2 e Cat. 2.12.2 . . .				
	19.471,21	16.889,18	12.800,73	15.733,29

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

(**) Di cui 4.581,5 mid. pe rregolazioni di debiti pregressi in materia di trasporti e sanità.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 5

TABELLA 2 - ESERCIZIO 1990

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni effett.	Pagamento competenze	Pagamento totale
EROGAZIONI IN CONTO CAPITALE SU SPECIFICI CAPITOLI DI BILANCIO relativi alle seguenti categorie: Cat. 2.12.6, 2.14.1, 2.14.2				
Cat. 2.12.6. - Enti pubblici amministraz. centrale				
(cap. 7758 - Min. Tesoro)	200,00	200,00	200,00	200,00
(cap. 7830 - Min. Tesoro) (**)	—	—	—	—
(cap. 7546 - Min. Ind. Comm. Art.)	220,00	220,00	220,00	220,00
(cap. 7548 - Min. Ind. Comm. Art.)	0,00	0,00	0,00	0,00
(cap. 7551 - Min. Ind. Comm. Art.)	150,29	16,17	16,17	191,38
Totale	570,29	436,17	436,17	611,38
Cat. 2.14.1. - (Cap. 8176 - Min. Tesoro) (***) <i>Aumento del fondo di rotazione per la ricerca applicata, costituito presso l'I.M.I. ora Cap. 7551 - Min. Univ. e Ric. Scient.</i>				
	350	291,66	0	331,89
Cat. 2.14.2. - (Cap. 8172 - Min. Tesoro) <i>Aumento del fondo delle antic. dello Stato a favore delle imprese danneggiate da pubbliche calamità</i>				
	20,00	6,20	0,02	17,75

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

(**) Capitolo non previsto nello stato di previsione della spesa 1990 del Ministero del Tesoro.

(***) Capitolo non previsto nello stato di previsione della spesa 1990 del Ministero del Tesoro, ma del Ministero dell'Università e Ricerca Scientifica come capitolo 7551.

TABELLA 3 - ESERCIZIO 1990

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni effett.	Pagamento competenze	Pagamento totale
SPESE IN CONTO CAPITALE - Cat. 2.13.1				
Cat. 2.13.1. - Partecipazioni azionarie e conferimenti alle imprese pubbliche	190,00	140,00	130,00	350,00

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 6

TABELLA 4 - ESERCIZIO 1990

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni effett.	Pagamento competenze	Pagamento totale
SPESE IN CONTO CAPITALE - INTERVENTO STRAORDINARIO NEL MEZZOGIORNO				
Cat. 2.12.9.	4.159,55	(**) 4.159,35	4.159,35	4.357,00
<i>Trasferimenti alla Cassa per il Mezzogiorno</i>				

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

(**) Ddi cui stimati circa 1.990 miliardi alle imprese, presupponendo inalterata la ripartizione incentivi alle imprese, infrastrutture ed opere pubbliche ecc.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 7

TABELLA 1 - ESERCIZIO 1989

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni effett.	Pagamento competenze	Pagamento totale
SPESE CORRENTI - Cat. 1.5.2 - TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE				
<i>Trasferimenti alle imprese A.I.M.A.</i>				
Cat. 1.5.2.1.	1.650,12	1.650,12	1.649,99	1.686,79
<i>Trasferimenti alle imprese finanziarie (credito ass.)</i>				
Cat. 1.5.2.2.	525,10	525,10	98,09	98,10
<i>Trasferimenti alle altre imprese</i>				
Cat. 1.5.2.9.	3.196,36	3.187,38	2.793,56	3.506,93
<i>Totale trasferimenti correnti alle imprese</i>				
Cat. 1.5.2.	5.371,58	5.362,60	4.541,64	5.291,82
SPESE IN CONTO CAPITALE - Cat. 2.12.2 - TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE				
<i>Aiuti all'investimento</i>				
Cat. 2.12.2.1.	4.335,79	3.213,50	2.453,01	3.392,48
<i>Trasferimenti alle altre imprese</i>				
Cat. 2.12.2.2.	3.526,86	2.457,85	1.610,59	3.144,94
<i>Totale trasferimenti in c/capitale alle imprese</i>				
Cat. 2.12.2	7.862,65	5.671,35	4.063,60	6.537,42
TOTALE Cat. 1.5.2 e Cat. 2.12.2 . . .				
	13.234,23	11.033,95	8.605,24	11.829,24

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 8

TABELLA 2 - ESERCIZIO 1989

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni effett.	Pagamento competenze	Pagamento totale
EROGAZIONI IN CONTO CAPITALE SU SPECIFICI CAPITOLI DI BILANCIO relativi alle seguenti categorie: Cat. 2.12.6, 2.14.1, 2.14.2				
<i>Cat. 2.12.6. - Enti pubblici amministraz. centrale</i>				
(cap. 7758 - Min. Tesoro)	70,00	70,00	70,00	157,00
(cap. 7830 - Min. Tesoro) (**)	—	—	—	—
(cap. 7546 - Min. Ind. Comm. Art.)	5,00	5,00	5,00	45,00
(cap. 7548 - Min. Ind. Comm. Art.)	200,00	200,00	200,00	200,00
(cap. 7551 - Min. Ind. Comm. Art.)	175,21	0,00	0,00	65,77
Totale	450,21	275,00	275,00	467,77
<i>Cat. 2.14.1. - (Cap. 8176 - Min. Tesoro)</i> <i>Aumento del fondo di rotazione per la ricerca applicata, costituito presso l'I.M.I.</i>				
	750,00	750,00	0,00	457,86
<i>Cat. 2.14.2. - (Cap. 8172 - Min. Tesoro)</i> <i>Aumento del fondo delle antic. dello Stato a favore delle imprese danneggiate da pubbliche calamità</i>				
	0,00	0,00	0,00	0,00

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

(**) Capitulo non previsto nello stato di previsione della spesa 1989 del Ministero del Tesoro.

TABELLA 3 - ESERCIZIO 1989

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni effett.	Pagamento competenze	Pagamento totale
SPESE IN CONTO CAPITALE - Cat. 2.13.1				
<i>Cat. 2.13.1. - Partecipazioni azionarie e conferimenti alle imprese pubbliche</i>	1.242,00	267,00	257,00	257,00

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 9

TABELLA 4 - ESERCIZIO 1989

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni effett.	Pagamento competenze	Pagamento totale
SPESE IN CONTO CAPITALE - INTERVENTO STRAORDINARIO NEL MEZZOGIORNO				
Cat. 2.12.9.	5.912,249	5.910,34	5.827,32	5.967,45
<i>Trasferimenti alla Cassa per il Mezzogiorno</i>				

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 10

TABELLA 1 - ESERCIZIO 1988

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni effett.	Pagamento competenze	Pagamento totale
SPESE CORRENTI - Cat. 1.5.2 - TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE				
<i>Trasferimenti alle imprese A.I.M.A.</i>				
Cat. 1.5.2.1.	1.591,90	1.591,90	1.549,50	1.551,55
<i>Trasferimenti alle imprese finanziarie (credito ass.)</i>				
Cat. 1.5.2.2.	29,16	29,16	29,16	29,16
<i>Trasferimenti alle altre imprese</i>				
Cat. 1.5.2.9.	3.098,65	3.098,63	2.726,12	3.243,18
<i>Totale trasferimenti correnti alle imprese</i>				
Cat. 1.5.2.	4.719,71	4.719,69	4.304,78	4.823,89
SPESE IN CONTO CAPITALE - Cat. 2.12.2 - TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE				
<i>Aiuti all'investimento</i>				
Cat. 2.12.2.1.	5.026,83	3.767,38	3.072,50	4.055,43
<i>Trasferimenti alle altre imprese</i>				
Cat. 2.12.2.2.	4.202,25	2.774,28	1.989,19	3.379,77
<i>Totale trasferimenti in capitale alle imprese</i>				
Cat. 2.12.2	9.229,08	6.541,66	5.061,69	7.435,20
TOTALE Cat. 1.5.2 e Cat. 2.12.2 . . .				
	13.948,79	11.261,35	9.366,47	12.259,09

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 11

TABELLA 2 - ESERCIZIO 1988

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni effett.	Pagamento competenze	Pagamento totale
EROGAZIONI IN CONTO CAPITALE SU SPECIFICI CAPITOLI DI BILANCIO relativi alle seguenti categorie: Cat. 2.12.6, 2.14.1, 2.14.2				
Cat. 2.12.6. - Enti pubblici amministraz. centrale				
(cap. 7758 - Min. Tesoro)	69,00	69,00	69,00	69,00
(cap. 7830 - Min. Tesoro)	780,00	780,00	780,00	780,00
(cap. 7546 - Min. Ind. Comm. Art.)	365,50	325,50	325,50	365,50
(cap. 7548 - Min. Ind. Comm. Art.)	500,00	500,00	500,00	500,00
(cap. 7551 - Min. Ind. Comm. Art.)	39,20	0,00	0,00	14,87
Totale . . .	1.753,70	1.674,50	1.674,50	1.729,37
Cat. 2.14.1. - (Cap. 81176 - Min. Tesoro)				
<i>Aumento del fondo di rotazione per la ricerca applicata, costituito presso l'I.M.I.</i>	750,00	750,00	0,00	381,31
Cat. 2.14.2. - (Cap. 8172 - Min. Tesoro)				
<i>Aumento del fondo delle antic. dello Stato a favore delle imprese danneggiate da pubbliche calamità</i>	19,00	12,68	3,30	10,30

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

TABELLA 3 - ESERCIZIO 1988

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni effett.	Pagamento competenze	Pagamento totale
SPESE IN CONTO CAPITALE - Cat. 2.13.1				
Cat. 2.13.1. - Partecipazioni azionarie e conferimenti alle imprese pubbliche	305,00	285,00	285,00	285,00

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 12

TABELLA 4 - ESERCIZIO 1988

(in miliardi)

	Impegni lordi (*)	Impegni effett.	Pagamento competenze	Pagamento totale
SPESE IN CONTO CAPITALE - INTERVENTO STRAORDINARIO NEL MEZZOGIORNO				
Cat. 2.12.9.	2.930,85	2.885,51	2.856,86	2.859,78
<i>Trasferimenti alla Cassa per il Mezzogiorno</i>				

(*) Impegni + residui di stanziamento di competenza.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Allegato 13

AGENZIA PER LA PROMOZIONE DELLO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

(in milioni di lire)

N. d'ord.	Comparto di riferimento	1987	1988	1989	+ —	%
1	Partecipazione al fondo di dotazione degli Istituti Speciali Meridionali	19.339	2.093	—	- 2.093	- 100
2	Partecipazione agli Enti di promozione	96.047	76.710	83.899	+ 7.189	+ 9,4
3	Conferimento agli Enti di promozione	21.000	45.000	91.900	+ 46.500	+ 102,4
4	Oneri liquidazione ITALTRADE	—	—	74.534	+ 74.534	+ 100
		137.046	124.203	250.333	+ 126.130	+ 101,5
5	Contributi in c/capitale ad iniziative industriali	776.840	814.838	1.291.284	+ 476.446	+ 58,5
	Agevolazioni tariffarie Sardegna	—	2.987	18.999	+ 16.012	+ 536
	Occupazione giovanile (legge n. 113/1986)	—	—	5.314	+ 5.314	+ 100
	Contributo in c/interessi per mutui industriali	361.192	532.970	369.793	- 163.793	- 30,6
		1.138.032	1.350.795	1.685.390	+ 334.595	+ 24,8
6	Finanziamenti:					
	Sostegno all'innovazione	68.365	50.897	120.787	+ 69.890	+ 137
	Turismo	—	7.300	23.384	+ 16.084	+ 220
	FIO	—	—	134.951	+ 134.951	+ 100
	Studi, progettazioni ed opere per aree attrezzate di sviluppo industriale, per aree irrigue, per sistemi idrici ed urbani, per disinquinamento area metropolitana	73.978	929.251	1.025.733	+ 96.482	+ 10
	Gestione infrastrutture	8.000	450	9.807	+ 9.357	+ 2.079
	Fondo definizione progetti strategici e attivazione accordi programma	—	—	1.102	+ 1.102	+ 100
	Sostegno tecnico finanziario comunità Montane	390	3.738	4.159	+ 421	+ 11
		150.733	991.636	1.319.923	+ 328.287	+ 33
	TOTALE spese per attività istituzionali	1.425.811	2.466.634	3.255.646	+ 789.012	+ 32



PARAGRAFO 11.3

**Spese per supplenze
nella scuola**



XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 1

MINISTERO PUBBLICA ISTRUZIONE
 SPESA PER SUPPLENZE
 PREVISIONE - ANDAMENTO

Cap. 1032

In milioni

	1989	1990	1991	1992	1993 B.L.V.
Previsioni iniziali					
RS	158.396	270.863	226.209	—	—
CP	860.000	821.000	1.296.500	1.256.500	1.270.000
CS	860.000	821.000	1.296.500	1.256.500	1.270.000
Leggi variazioni					
RS	—	—	—	347.507	—
CP	40.000	—	—	13.361	—
CS	198.396	270.863	226.208	360.868	—
Decreti variazioni					
RS	—	—	—	—	—
CP	229.000	479.747	—	139	—
CS	229.000	479.747	—	139	—
Stanzamenti definitivi					
RS	158.396	270.863	226.209	347.507	—
CP	1.129.000	1.300.747	1.296.500	1.270.000	—
CS	1.287.396	1.571.610	1.552.708	1.617.507 (dati assestati)	—
Impegni					
RS	150.025	345.368	219.464	—	—
CP	1.121.370	1.229.975	1.296.500	—	—
CS	1.000.532	1.330.418	1.168.456	—	—
Pagamenti					
RS	37.820	245.057	60.792	—	—
CP	962.713	1.085.361	1.107.664	—	—
CS	1.000.533	1.330.418	1.168.456	—	—
Residui al 31 dicembre					
RS	112.205	10.823	158.672	—	—
CP	158.658	144.614	188.836	—	—
CS	270.863	155.437	347.507	—	—

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 1/A

MINISTERO PUBBLICA ISTRUZIONE
SPESA PER SUPPLENZE

Cap. 1034

In milioni

	1989	1990	1991	1992	1993 B.L.V.
Previsioni iniziali					
RS	261.213	427.137	217.592	—	—
CP	1.322.000	1.322.000	1.150.000	1.650.000	1.850.000
CS	1.322.000	1.322.000	1.150.000	1.650.000	1.850.000
Leggi variazioni					
RS	—	—	—	481.153	—
CP	—	-134.000	500.000	200.000	—
CS	261.213	293.137	717.592	706.653	—
Decreti variazioni					
RS	—	—	-6.000	—	—
CP	261.000	450.197	—	—	—
CS	261.000	450.197	—	-25.500	—
Stanziamenti definitivi					
RS	261.213	427.137	217.593	481.153	—
CP	1.583.000	1.638.197	1.650.000	1.850.000	—
CS	1.844.213	2.065.334	1.861.592	2.331.153 (dati assestati)	—
Impegni					
RS	249.562	560.760	208.701	—	—
CP	1.571.428	1.571.077	1.648.872	—	—
CS	1.393.853	1.812.928	1.376.420	—	—
Pagamenti					
RS	102.870	364.984	73.451	—	—
CP	1.290.983	1.447.944	1.302.969	—	—
CS	1.393.853	1.812.928	1.376.420	—	—
Residui al 31 dicembre					
RS	146.692	40.339	135.251	—	—
CP	280.562	123.133	345.903	—	—
CS	427.137	163.472	481.153	—	—

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 1/B

MINISTERO PUBBLICA ISTRUZIONE
SPESA PER SUPPLENZE

Cap. 1035

In milioni

	1989	1990	1991	1992	1993 B.L.V.
Previsioni iniziali					
RS	52.433	105.251	21.824	—	—
CP	796.000	780.000	776.300	776.300	900.000
CS	796.000	780.000	776.300	776.300	900.000
Leggi variazioni					
RS	—	—	—	26.931	—
CP	—	- 136.000	—	123.700	—
CS	52.433	- 30.749	21.824	150.631	—
Decreti variazioni					
RS	—	—	—	—	—
CP	156.000	137.829	—	—	—
CS	156.000	137.829	—	—	—
Stanziamenti definitivi					
RS	52.433	105.521	21.824	26.932	—
CP	952.000	781.829	776.300	900.000	—
CS	1.004.433	887.080	798.124	926.932 (dati assestati)	—
Impegni					
RS	28.315	86.284	17.368	—	—
CP	937.422	764.893	774.005	—	—
CS	860.486	829.353	764.441	—	—
Pagamenti					
RS	9.348	81.005	1.123	—	—
CP	851.138	748.348	763.318	—	—
CS	860.486	829.353	764.441	—	—
Residui al 31 dicembre					
RS	18.967	5.279	16.245	—	—
CP	86.284	16.545	10.687	—	—
CS	105.251	21.824	26.932	—	—

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 1/C

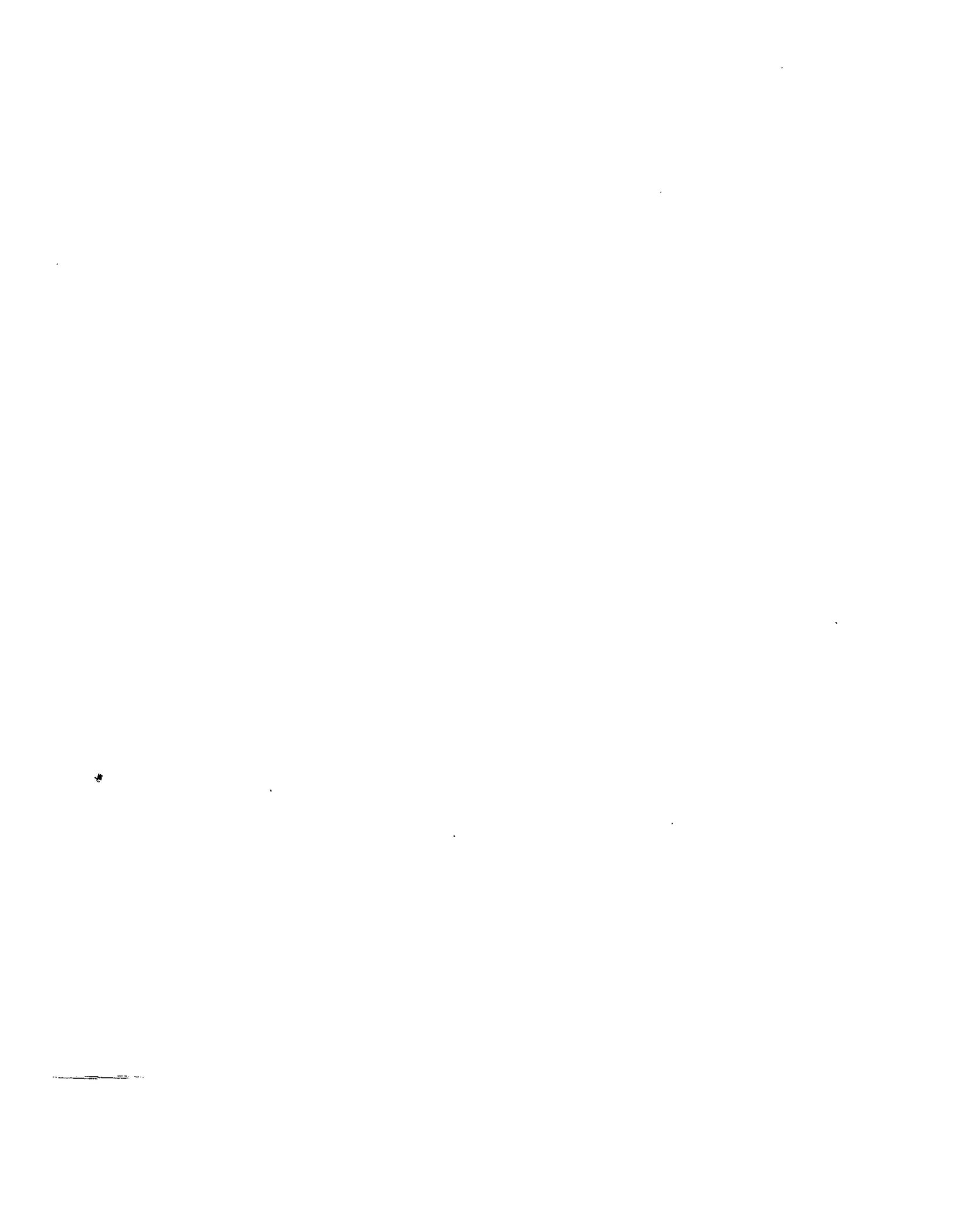
MINISTERO PUBBLICA ISTRUZIONE
SPESA PER SUPPLENZE

Cap. 1036

In milioni

	1989	1990	1991	1992	1993 B.L.V.
Previsioni iniziali					
RS	26.296	74.965	56.152	—	—
CP	382.000	341.380	390.200	390.200	390.200
CS	382.000	341.380	390.200	390.200	390.200
Leggi variazioni					
RS	—	—	—	4.696	—
CP	-30.000	-36.000	—	—	—
CS	- 3.704	38.965	56.152	4.696	—
Decreti variazioni					
RS	—	—	—	—	—
CP	55.000	130.858	—	—	—
CS	55.000	130.858	—	—	—
Stanziamenti definitivi					
RS	26.296	74.965	56.152	4.696	—
CP	407.000	436.238	390.200	390.200	—
CS	433.296	511.203	446.352	394.896 (dati assestati)	—
Impegni					
RS	26.200	61.121	10.935	—	—
CP	393.936	383.247	364.485	—	—
CS	345.771	430.717	370.723	—	—
Pagamenti					
RS	12.356	57.563	10.433	—	—
CP	332.815	373.154	360.290	—	—
CS	345.171	430.717	370.723	—	—
Residui al 31 dicembre					
RS	13.844	3.558	502	—	—
CP	61.121	10.094	4.195	—	—
CS	74.965	13.652	4.696	—	—

**ELEMENTI AUDIZIONE
OPERE PUBBLICHE**



Elementi per l'audizione da parte del Comitato paritetico, costituito dalle Commissioni lavori pubblici della Camera e del Senato, per l'espletamento di un'indagine conoscitiva sui sistemi di esecuzione delle opere pubbliche.

1. Con lettera del 28 luglio 1992 il Presidente della Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici della Camera dei Deputati On. Giuseppe CERUTTI, nella qualità di Presidente del Comitato d'indagine di cui in epigrafe, ha chiesto alla Corte dei conti «indicazioni per il riordino legislativo» della materia delle opere pubbliche, inviando un questionario articolato in diciotto punti che «costituirà la base per un'audizione» del Sig. Presidente della Corte fissata per il 25 settembre 1992.

A tal fine e espressamente richiesta la predisposizione di «una memoria scritta, contenente proposte quanto meno sui punti del questionario per i quali si ritiene di poter recare un contributo significativo all'indagine».

In via generale la Corte ritiene di dover fare esplicito rinvio alle argomentazioni svolte e alle proposte formulate al riguardo dalle Sezioni riunite nel pertinente capitolo (Vol. I - Cap. XI «Attività contrattuale») della relazione al Parlamento sul rendiconto dello Stato per l'esercizio finanziario 1991.

In tale capitolo sono trattati partitamente la quasi totalità dei temi proposti dal questionario, che vanno dal riordino della legislazione vigente (in sintonia con l'evoluzione della normativa comunitaria), alla programmazione (più mirata e coerente) degli interventi; dalla riqualificazione dell'attività di progettazione delle opere (nel senso di una maggiore accuratezza e di una effettiva esecutività dei progetti), alla razionalizzazione delle procedure di scelta del contraente; dall'esigenza di un'esecuzione più lineare e tempestiva dei lavori, alla definizione di nuove forme di garanzia (a carico del progettista, dell'appaltatore, del direttore dei lavori).

Sembra utile, pertanto, svolgere in questa sede qualche ulteriore considerazione su specifici punti di particolare interesse, che meritano integrazioni e aggiornamenti in relazione ai più recenti sviluppi del dibattito culturale e politico in corso sulla «vexata quaestio» dei pubblici appalti.

2. Certamente prioritaria – ad avviso della Corte – è un'attenta riconsiderazione del problema delle strutture centrali e periferiche della P.A. che ai diversi livelli concorrono a concedere, appaltare, affidare opere pubbliche.

Nell'ultimo decennio, infatti, all'indebolimento delle tradizionali Amministrazioni di spesa e di fondamentali apparati tecnici operanti sul territorio (Ministero dei lavori pubblici, Corpo del genio civile) ha fatto riscontro una disarmonica moltiplicazione dei centri decisionali e gestori (Ministero dell'ambiente, Dipartimenti della protezione civile, delle aree urbane, degli affari sociali, Dipartimento e Agenzia per il Mezzogiorno), ai quali sono state affidate – in prosieguo di tempo – sempre più consistenti risorse finanziarie, pur in assenza di adeguati supporti tecnico-operativi.

Inoltre, eventi eccezionali di varia natura (terremoti dell'Irpinia e della Sicilia sud-orientale, crisi idrica in vaste aree del Paese, catastrofe della Valtellina, interventi straordinari per contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata nelle città di Palermo, Catania, Reggio Calabria, Napoli) hanno modificato – spesso ben oltre le singole situazioni di emergenza – il sistema delle competenze delle diverse amministrazioni nazionali e locali, incentivando l'emanazione di leggi speciali, settoriali, derogatorie e favorendo la proliferazione di interventi straordinari, in vario modo interferenti con l'attività ordinaria dei medesimi (o di altri) soggetti.

Le sovrapposizioni, le distorsioni, le diseconomie – tante volte rilevate dalla Corte nella sua attività di referto – hanno provocato una situazione di congestione e di disordine, sia sul piano normativo che su quello amministrativo, alla quale ora si tende a porre rimedio con una generalizzata richiesta di «istanze di coordinamento» a livello nazionale, allo scopo di ricondurre ad unità l'intera materia dell'esecuzione di opere pubbliche.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

V'è tuttavia il pericolo che — anche sotto la spinta emotiva di recenti vicende giudiziarie — si passi da un eccesso all'altro, contrapponendo alla frammentazione del passato un accentramento esasperato delle competenze in materia di pubblici appalti, che è estraneo alla nostra tradizione e non appare in linea con il recente riordino legislativo del sistema delle autonomie.

La strada da percorrere, ad avviso della Corte, è quella di una immediata riorganizzazione delle amministrazioni dello Stato più direttamente interessate alla realizzazione delle opere pubbliche, a cominciare dal Ministero dei lavori pubblici e dal Consiglio Superiore dei lavori pubblici, ai quali vanno restituite quella centralità e quelle funzioni di indirizzo e coordinamento troppo spesso sacrificate a beneficio di indiscriminate iniziative di decentramento.

Appare indifferibile, altresì, una rideterminazione delle competenze (per valore e per materia) dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche, con contestuale potenziamento degli organici del personale tecnico, al fine di consentire il rilancio dell'attività di diretta progettazione delle opere, di direzione, contabilizzazione e collaudo dei lavori, ovvero di verifica e controllo delle opere eseguite in regime di concessione.

Nella prospettiva più ampia di un generale recupero di trasparenza e correttezza amministrativa, altrettanto urgente appare il varo della riforma della dirigenza statale — ripetutamente portata all'esame dal Parlamento, da ultimo con il disegno di legge-delega recentemente approvato dal Senato (A. C. 1568 — art. 2, lett. f) —, che consenta di meglio definire e separare il momento dell'indirizzo politico e della scelta da quello della gestione amministrativa.

Una riforma che — alla luce delle innovazioni introdotte dalla legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo — identifichi in modo più razionale attribuzioni e responsabilità, fissando parametri certi per l'individuazione e repressione degli abusi; che preveda l'inserimento di nuove professionalità accanto al riordino più selettivo di quelle esistenti, che consenta una gestione più flessibile e mirata delle risorse nell'ambito di progetti adeguatamente definiti, da valutare in termini di risultati in un più generale contesto di tempestività ed efficacia dell'azione amministrativa.

Prima ancora che un problema di riassetto normativo, si pone dunque un problema di uomini e mezzi: infatti, un'amministrazione pubblica meglio organizzata e ben diretta è certamente più efficiente e meno esposta a condizionamenti, a deviazioni, a fenomeni di malaffare.

In tale ambito va dato adeguato rilievo alla rivitalizzazione ed al potenziamento dei servizi ispettivi e delle diverse forme e strutture di controllo interno all'amministrazione, in modo da incentivare una tempestiva e puntuale attività di verifica e riscontro dei fatti gestori, che abbia carattere correttivo e propositivo e non meramente sanzionatorio.

3. Per quanto concerne le modifiche legislative, l'approssimarsi della scadenza del 1° gennaio 1993 — data di entrata in vigore del Mercato unico europeo — focalizza l'attenzione sul processo di integrazione tra l'ordinamento interno e la normativa comunitaria in materia di appalti di lavori pubblici.

Quest'ultima è stata di recente arricchita dall'emanazione della direttiva 92/50 in materia di appalto di pubblici servizi, che fa seguito a quelle in materia di lavori (89/440) e di forniture (88/295), recepite rispettivamente con i decreti legislativi n. 406 del 19 dicembre 1991 e n. 48 del 15 gennaio 1992.

Nondimeno, l'innalzamento della soglia comunitaria a 5 milioni di ECU (oltre 7,5 miliardi di lire) rende urgente un intervento legislativo organico di portata generale che restituisca unitarietà alla disciplina dell'appalto di opere pubbliche, adeguandola — nel contempo — alle nuove esigenze di mercato.

In tale prospettiva va registrato l'impegno assunto dall'attuale Ministro dei lavori pubblici per ottenere un sollecito esame disegno di legge-quadro sui lavori pubblici (A. C. n. 5998), nel testo definito in sede deliberante dall'8ª Commissione del Senato nella precedente legislatura.

Lo schema di riforma — analizzata in dettaglio nella Relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato per il 1991 (Cap. XI, par. 3) — presenta molteplici innovazioni in materia di programmazione degli interventi, di progettazione delle opere, di responsabilità personali e forme di garanzia da parte dei progettisti ed esecutori di opere pubbliche.

In particolare, è espressamente prevista (art. 16) l'estensione agli appalti di importo inferiore a 5 milioni di ECU delle norme di recepimento della direttiva CEE n. 440 riguardanti le procedure e i criteri di aggiudicazione, la scelta dei soggetti da invitare, le comunicazioni e il verbale di gara; modalità semplificate sono invece previste con riferimento alle forme di pubblicità, alle specifiche tecniche e ai criteri di selezione delle imprese.

Una successiva disposizione (art. 19) stabilisce che la disciplina del subappalto e delle riunioni di imprese, prevista dalle norme di recepimento della citata direttiva comunitaria, si applica «agli appalti di lavori pubblici di qualsiasi importo».

Particolare interesse hanno suscitato le disposizioni di cui all'art. 3, comma 4 - lett. b) e comma 5 del citato disegno di legge, che per la prima volta definiscono la «concessione di servizi», un istituto sconosciuto nel nostro ordinamento.

Al soggetto concessionario - che non assume in alcun caso l'obbligo di eseguire i lavori - possono essere affidate, globalmente o separatamente, una serie di attività che vanno da studi e ricerche finalizzati all'elaborazione di programmi e progetti, alla stessa progettazione delle opere, alle espropriazioni, nonché compiti istruttori, di consulenza e assistenza tecnico-amministrativa nelle procedure di appalto e nei successivi rapporti con l'appaltatore.

Tale figura - che va comunque riesaminata alla luce della citata direttiva CEE n. 50 del 18 giugno 1992, concernente le procedure di aggiudicazione degli appalti di servizi -, non comprendendo l'esecuzione dell'opera, resterebbe fuori dall'ambito di applicazione della direttiva 89/440 in materia di lavori pubblici.

Ove si consideri che quest'ultima direttiva - ampliando notevolmente l'ambito di applicazione della normativa precedente (recepita dalla legge n. 584 del 1977) che equiparava all'appalto la concessione di sola costruzione - ha espressamente assoggettato alla disciplina comunitaria anche la concessione di costruzione ed esercizio e quella di pura committenza («far eseguire con ogni mezzo»), l'enucleazione di una nuova tipologia concessoria (la concessione di servizi) e la proposta di un suo riconoscimento legislativo non possono non suscitare perplessità.

Ed invero, di fronte all'evidente proposito della Comunità europea di disciplinare in modo univoco l'esecuzione di opere pubbliche in qualunque modo realizzate (prescindendo dal «nomen juris»), l'iniziativa di cui sopra appare sostanzialmente finalizzata a sottrarre alla normativa comunitaria una vastissima gamma di rapporti (già in essere o da instaurare) tra le Amministrazioni pubbliche e una serie di soggetti o di imprese, prevalentemente appartenenti al settore delle partecipazioni statali.

Il fondamento stesso della nuova figura concessoria (l'esclusione dell'esecuzione dei lavori) appare fragile e poco persuasivo, poichè la realizzazione delle grandi opere pubbliche - nell'ambito delle quali è, di norma, ipotizzabile il ricorso alla concessione di servizi - è un procedimento complesso e articolato in fasi tra loro inscindibilmente collegate, tutte finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo ultimo che è l'ottenimento di un «quid novi» (la costruzione di un impianto, di un edificio, di un'infrastruttura).

Lo scorporo della mera attività esecutiva si appalesa dunque come strumentale e surrettizio, all'evidente scopo di portare fuori dall'area di agibilità dalle direttive comunitarie tutta una serie di attività di organizzazione generale, di studio, di indagine, di progettazione e affidamento delle opere e di coordinamento operativo che, sia sotto il profilo tecnico sia in termini economici, rappresentano il fulcro dell'intero procedimento (sostanzialmente unitario) di realizzazione delle opere pubbliche.

Per altro verso, l'uso generalizzato di tale figura concessoria - oltre a favorire il perpetuarsi di situazioni di «supplenza» nell'ambito dell'Amministrazione - costituirebbe un concreto ostacolo all'avvio di quel processo di rilancio e di potenziamento strutturale di fondamentali comparti dell'apparato statale, illustrato in apertura della presente memoria.

4. In ogni caso, nelle more di tale indispensabile adeguamento organizzativo, l'affidamento a terzi di attribuzioni e compiti sempre più rilevanti, istituzionalmente spettanti alle singole Amministrazioni dello Stato, non deve tradursi in un indebolimento del sistema dei controlli, nè può pregiudicare in alcun modo il perseguimento delle eventuali responsabilità.

Le recenti, clamorose vicende giudiziarie che hanno messo a nudo fenomeni di malaffare in materia di pubblici appalti, diffusi in vaste aree del Paese, rendono ancora più urgente il completamento del decentramento giurisdizionale della Corte già avviato nelle regioni cosiddette «a rischio» (Campania, Calabria, Puglia) e non portato a termine nelle altre regioni a statuto ordinario per la conclusione della legislatura.

Il radicamento sul territorio di Sezioni giurisdizionali della Corte e dei corrispondenti Uffici della Procura generale — tra l'altro — produrrebbe benefici effetti anche sull'esercizio delle funzioni di controllo, che vanno tuttavia ridefinite secondo le linee indicate dalle Sezioni riunite in sede consultiva nel parere reso sul disegno di legge di riforma dell'Istituto.

Tale profilo è specificamente trattato anche nella «Premessa» della Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1991, là dove si afferma che «il controllo deve assumere come oggetto essenziale la verifica dell'attività gestoria e dei suoi risultati in termini di regolarità, ma anche di efficacia, di efficienza e di economicità; espressioni tutte da collegare al canone del buon andamento fissato dalla Costituzione».

Presupposto indispensabile per la realizzazione di questo disegno riformatore è il rafforzamento dei poteri istruttori della Corte nel senso indicato dall'art. 16, comma 3, del D.L. n. 152 del 1991 convertito dalla legge 12 luglio 1991 n. 203, il quale prevede la possibilità di effettuare ispezioni e accertamenti diretti presso le amministrazioni ed i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie.

Quest'esigenza è tanto più avvertita in un settore, come quello della realizzazione delle opere pubbliche, che assorbe risorse finanziarie particolarmente rilevanti e si è dimostrato assai vulnerabile di fronte a fenomeni di affarismo, di corruzione, di infiltrazione malavitosa.

L'auspicata riorganizzazione normativa, strutturale e gestionale dell'intero comparto non può prescindere dall'apprestamento di nuove e più incisive forme di controllo anche concomitante sugli appalti e concessioni di opere pubbliche (specie se di importo superiore alla «soglia» comunitaria) che, oltre alla legittimità del procedimento e alla effettiva copertura della spesa, accertino la completezza ed esecutività dei progetti e la correttezza degli affidamenti, verificando — anche in corso d'opera — la regolarità e tempestività dell'esecuzione e il rapporto tra costi e risultati.

L'esperienza concreta delle diverse istanze operanti a livello regionale (Commissioni regionali di controllo) e locale (CO.RE.CO.), oltre ad alimentare dubbi sulla loro effettiva neutralità, ha posto in evidenza i limiti intrinseci di organismi a partecipazione mista (con prevalenza di membri «politici» rispetto ai «laici») che, per la accentuata mutevolezza della loro composizione e per la natura elettiva degli incarichi, non hanno mai assunto la «configurazione strutturale» di organi di controllo.

Il dibattito in corso ha, tra l'altro, posto l'accento sulla necessità di una «stabilizzazione» della funzione di controllo, da realizzare — sul piano soggettivo — attraverso una reale posizione di «terzietà» dei soggetti chiamati ad esercitarla e, sotto il profilo oggettivo, mediante la continuità, omogeneità e professionalità dell'attività di riscontro e verifica.

In tale direzione si è mossa la legge n. 142 del 1990, che — mentre ha «affievolito» il controllo esterno del CO.RE.CO. (rendendolo solo «eventuale» su gran parte degli atti in materia contrattuale) — ha fissato il nuovo regime del controllo interno degli enti locali, affidandolo ad un organo di estrazione professionale quale il «collegio dei revisori dei conti».