

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XIV  
N. 1

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

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1993

*Comunicata alla Presidenza  
il 4 luglio 1994*

VOLUME VI

12-CDC-RGS-0001-0

ROMA - ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - 1994



La presente relazione deliberata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934 n. 1214, si articola nei seguenti volumi e tomi:

**VOLUME I - Tomo I:** *Decisione; Premessa alla relazione (M. Carabba); Andamenti della finanza pubblica nel 1993 (M. Pala); Legislazione di spesa e mezzi di copertura (P. Neri); Il bilancio dello Stato: risultati del 1993 (M. Falcucci, G. Bellisario) - Esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti (G. Caianiello); Riordino delle partecipazioni pubbliche e stato delle privatizzazioni (F. Serino); Gestioni fuori bilancio (C. Astraldi); Attività normativa del Governo (G. D'Auria); Attività dei comitati interministeriali (G. Cogliandro); Organizzazione della pubblica amministrazione (M. Meloni, per la parte generale e, per la parte speciale, C. Astraldi, G. Bellisario, V. Rizzo, A.M. Carbone, E. Schlitzer); Personale (G. D'Auria); Attività contrattuale (P. De Franciscis); L'unione europea (C. Geraci); Finanza locale (C. Astraldi).*

Appendice statistica al Tomo I

**Tomo II:** *La gestione del patrimonio (A. Buscema) - Le occupazioni senza titolo di beni immobili (A. Buscema); Gestione dei magazzini della difesa (G. Caianiello).*

**Tomo III:** *Relazione al Parlamento e ai Consigli regionali sulla gestione finanziaria delle regioni per l'esercizio 1993 (R. Arrigoni, correlatori A. Libano, P. Silvestri, P. Della Ventura, A. Lupi).*

**VOLUME II - I capitoli relativi ai Ministeri vengono suddivisi, per finalità pratiche, in cinque tomi contraddistinti dalle aggregazioni che seguono; in ogni singolo tomo l'ordine dei ministeri fa riferimento all'elencazione adottata nella legge di approvazione del bilancio di previsione:**

**Tomo I:** *Presidenza del Consiglio dei ministri e ministeri istituzionali:*  
Presidenza del Consiglio dei ministri (M. Meloni); Ministero di grazia e giustizia (V. Rizzo); Ministero degli affari esteri (F. De Filippis); Ministero dell'interno (E. Schlitzer); Ministero della difesa (F. De Filippis).

**Tomo II:** *Ministeri finanziari:*  
Ministero del tesoro (P. Neri); Ministero delle finanze (G. Bellisario); Ministero del bilancio e della programmazione economica (C. Chiappinelli).

**Tomo III:** *Politica sociale:*  
Ministero della pubblica istruzione (G. Aurisicchio); Ministero del lavoro e della previdenza sociale (G. Guarino); Ministero della sanità (G. Guarino); Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (F. Turina).

**Tomo IV:** *Settori produttivi:*  
Azienda dei monopoli di Stato (M. Santoro); Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (R. Arrigoni); Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni (F. De Filippis); Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (M. Pala); Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato (A.M. Carbone); Ministero del commercio estero (M. Pala); Ministero del turismo e spettacolo (G. Aurisicchio).

**Tomo V: *Assetto del territorio:***

Ministero dei lavori pubblici - Stato di attuazione delle leggi 18/5/89, n. 183 e 7/8/90, n. 253 (Riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo) (C. Astraldi); Azienda nazionale autonoma delle strade (C. Astraldi); Ministero dei trasporti (C. Astraldi); Ministero della marina mercantile (C. Astraldi) - Programma quadriennale di potenziamento delle capitanerie di porto (M. Santoro); Ministero per i beni culturali ed ambientali - Programma triennale per la valorizzazione dei beni culturali (M. Santoro); Ministero dell'ambiente - Programma triennale 1989-1991 per la tutela dell'ambiente (M. Santoro).

**VOLUME III - Tomo I: *Analisi speciali***

La spesa sanitaria (C. Chiappinelli); Previdenza (G. Guarino); Le aree depresse (C. Chiappinelli); Le erogazioni alle imprese nel 1992 e nel 1993 a carico del bilancio statale (A.M. Carbone); Fondi di rotazione gestiti al di fuori dell'amministrazione dello Stato (A.M. Carbone); Programma straordinario di edilizia penitenziaria (P. De Franciscis); Istituti penitenziari di Asinara e Pianosa (F. Turina).

**Tomo II: *Cooperazione allo sviluppo* (F. Balsamo).**

**VOLUME IV - *Relazione annuale sui profili finanziari della riforma della scuola elementare* (A. Buscema).**

**VOLUME V - *Decisioni e relazioni sui rendiconti generali delle Regioni ad autonomia speciale (Trentino-Alto Adige - C. Chiappinelli; Friuli V.G. - F. Turina), e delle Province autonome di Trento (E. Schlitzer) e Bolzano (G. Guarino).***

**VOLUME VI - *Referti specifici presentati al Parlamento dal giugno 1993 al maggio 1994 - 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 Relazioni al Parlamento.

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

## INDICE DEL VOLUME SESTO

Elementi per l'audizione sui documenti di bilancio 1995-97 (Commissioni permanenti Bilancio riunite della Camera e del Senato) . . . . .	<i>Pag.</i>	7
Schede sui documenti di bilancio 1995-97 (Commissioni permanenti Bilancio riunite della Camera e del Senato) . . . . .	<i>Pag.</i>	15



**Elementi per l'audizione  
sui documenti di bilancio 1995-97  
(Commissioni permanenti Bilancio riunite  
della Camera e del Senato)**





Sommario: — 1. **Tendenze della finanza pubblica;**  
2. **Considerazioni istituzionali.**

1. **Tendenze della finanza pubblica e linee generali della manovra.**

Alla fine del mese di luglio, in occasione dell'audizione resa davanti alle Commissioni bilancio di Camera e Senato, la Corte dei conti esprimeva il giudizio che il percorso da compiere per ricondurre le grandezze di finanza pubblica verso gli obiettivi di risanamento restava ancora lungo e difficile, anche se con le decisioni di bilancio per il 1993 e 1994 e con gli interventi correttivi ad esse conseguenti era stato incisivamente avviato il necessario processo di riequilibrio strutturale. Ne è prova l'inversione di tendenza che, nei risultati del 1993, ha contraddistinto i saldi fondamentali di finanza pubblica: il fabbisogno del settore statale (pari a circa 153 mila miliardi) ha segnato, dopo anni di crescita ininterrotta, una diminuzione rispetto all'anno precedente; l'avanzo, al netto degli interessi, ha raggiunto i 28 mila miliardi, ben 20 mila miliardi più che nel 1992. Questo risultato è stato conseguito in una fase congiunturale avversa, nella quale quasi tutti gli altri paesi – meno vulnerabili dell'Italia – registravano un ampliamento del deficit pubblico in conseguenza di interventi volti a fronteggiare la recessione economica.

Uno sguardo ai conti pubblici italiani suggeriva, tuttavia, alla Corte di segnalare il permanere di tendenze decisamente fuori linea:

- una crescita della pressione fiscale di ben 12 punti percentuali (in rapporto al PIL) tra il 1980 e il 1993 (quasi un punto all'anno), circa il doppio di ciò che avveniva nello stesso periodo nella media europea;
- una dinamica della spesa pubblica al netto degli interessi che, ancora negli ultimi tre anni, ha prodotto un aumento dell'incidenza sul PIL, nonostante i non lievi provvedimenti di contenimento adottati dai precedenti governi, in particolare nei settori della previdenza e della sanità.

1.2. Un anno fa la Relazione Previsionale e Programmatica per il 1994, recependo le indicazioni e gli obiettivi proposti dal DPEF 1994-96, confermava il sentiero di rientro secondo il quale il fabbisogno del settore statale avrebbe dovuto continuare a ridursi in ciascuno degli anni del triennio (144 mila miliardi nel 1994, 128 mila nel 1995 e 106 mila nel 1996), così da consentire la stabilizzazione del rapporto debito/PIL già alla fine del 1995.

Misure d'intervento coerenti con tali obiettivi e innovative nelle scelte (soprattutto per il limitato utilizzo della leva fiscale e per la messa a punto di un'ampia strategia di razionalizzazione e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) furono adottate nel dicembre scorso. Esse, tuttavia, si dimostravano presto insufficienti a raggiungere i risultati prefissati sia per la non piena realizzazione dei loro stessi effetti di contenimento della spesa, sia per l'aggravarsi della congiuntura economica. La Relazione trimestrale di cassa del marzo scorso registrava il peggioramento e segnalava una tendenza dei conti pubblici secondo la quale il fabbisogno del settore statale sarebbe tornato a crescere, attestandosi nel 1994 sui 159 mila miliardi (6 mila più che nel 1993); l'avanzo primario si sarebbe notevolmente assottigliato (dai 28 mila miliardi del 1993 a meno di 10 mila miliardi).

Per le spese per interessi, invece, si registravano, in quel momento, le condizioni più favorevoli permettendo di stimare circa 13 mila miliardi di diminuzione rispetto al 1993 (169 mila miliardi contro 182 mila). Sulla base degli impegni sottoscritti in sede europea, nuovi interventi correttivi avrebbero dovuto essere decisi per colmare lo scarto rispetto agli obiettivi, con esclusione della parte giustificata dal peggioramento del quadro congiunturale.

In proposito, la Corte dei conti, nella Relazione sul rendiconto 1993, presentata alla fine di giugno, quando il DPEF 95-97 non era stato ancora presentato, esprimeva sulla base del rapido mutamento del quadro economico l'esigenza di una nuova valutazione delle politiche di aggiustamento dei conti pubblici sulla base di "un più attento esame delle tendenze del fabbisogno dopo i positivi riscontri del primo trimestre, dell'intensità dei segnali di ripresa economica, e delle prospettive internazionali e interne dei tassi di interesse", che denotavano invece una preoccupante inversione di tendenza.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Esaminando i dati più aggiornati sull'andamento dei conti pubblici nel 1994 si può osservare che:

- il ritmo di formazione del fabbisogno è tale da far ritenere realistica la stima, contenuta nella Relazione Previsionale e Programmatica, in virtù della quale il fabbisogno 1994 dovrebbe risultare sostanzialmente in linea con quello del 1993 (154 mila miliardi contro 153 mila);
- l'avanzo primario, secondo le stime della Relazione Previsionale per il 1995 supererà i 18 mila miliardi, più di 8 mila miliardi al di là dell'ipotesi formulata a marzo dalla Relazione trimestrale di cassa;
- la spesa per interessi, invece, potrebbe risultare in aumento e, sempre secondo la RPP, dovrebbe raggiungere nel 1994 i 172 mila miliardi, in termini di settore statale.

Alla base del miglioramento del saldo primario, rispetto al quadro formulato nel marzo scorso, vi è soprattutto un andamento dell'economia reale che, nei consuntivi dell'anno, risulterà più favorevole di quello allora ipotizzato, riportando il tasso di crescita del PIL sul valore (+ 1,6%) previsto un anno fa dalla RPP per il 1994.

Si deve rilevare che tale risultato positivo sarà conseguito senza che le misure aggiuntive per il 1994, alle quali le risoluzioni parlamentari sul DPEF 95-97 impegnavano il governo, siano state attuate per l'intero importo previsto (5 mila miliardi).

Esse, infatti, si sono tradotte nei due provvedimenti dello scorso luglio relativi alla definizione delle liti tributarie pendenti e delle violazioni urbanistiche (c.d. condono edilizio) ai quali le stime ufficiali attribuiscono l'effetto di incrementare nel 1994 le entrate rispettivamente di circa 1.000 e di circa 2.000 miliardi. Non sono, invece, state attivate quelle misure di contenimento della spesa, che il DPEF 1995-97 - riferendole genericamente al comparto previdenziale, assistenziale e sanitario - stimava capaci di produrre "tagli" dell'ordine di altri 2 mila miliardi.

1.3. Le prospettive di rapida accelerazione della crescita economica, la più favorevole base di partenza dei conti pubblici e la manovra predisposta dal governo nelle scorse settimane sono tutti fattori che potranno concorrere al miglioramento degli equilibri di finanza pubblica nel 1995.

1.4. Ciò premesso, l'esame dell'azione di riequilibrio consente alcune prime osservazioni sia con riguardo all'impianto generale che alle scelte relative ai singoli settori di intervento.

Quanto al disegno generale, la manovra di finanza pubblica si propone di conseguire l'obiettivo, già espresso nel DPEF 1995-97, di stabilizzare il rapporto debito /PIL alla fine del 1995 attraverso la realizzazione di avanzi primari crescenti nel triennio di riferimento. A tal fine, gli interventi correttivi dovrebbero consentire di contenere la crescita della spesa entro il tasso di inflazione programmato e di mantenere immutata la pressione fiscale al livello del 1994.

Restano correttamente collocati "sotto la linea" i proventi attribuiti alle privatizzazioni, che hanno l'effetto di ridurre la consistenza del debito pubblico ma non il fabbisogno. Da essi sono, peraltro, attesi effetti commisurati a circa 10 mila miliardi per ciascuno dei tre anni.

Per il 1995 la manovra proposta è dimensionata in modo da correggere un andamento tendenziale che prevede, secondo la RPP, un fabbisogno del settore statale pari a 188.600 miliardi (che è poi, il saldo previsto in luglio dal DPEF più 3 mila miliardi di maggiori spese per interessi conseguenti al più elevato costo medio del debito). Il fabbisogno programmatico definito nel DPEF (138.600 miliardi) richiede, dunque, un'azione correttiva un po' più ampia di quella prefigurata nel luglio scorso: si tratta di complessivi 50 mila miliardi, ripartiti in: 27 mila miliardi derivanti da "tagli di spesa", 21 mila da maggiori entrate e 2 mila miliardi conseguenti all'obiettivo di riduzione degli oneri per interessi.

In tal modo, l'avanzo primario risulterebbe pari a circa 37 mila miliardi (più del doppio del 1994) e il rapporto fabbisogno/PIL scenderebbe dal 9,4% del 1994 all'8% nel 1995.

Si può osservare che dei circa 48 mila miliardi di intervento (al netto della ipotizzata diminuzione della spesa per interessi), poco più di 33 mila avranno effetto sul saldo netto da finanziare del bilancio di competenza dello Stato, mentre i restanti 14-15 mila miliardi opereranno, attraverso la tesoreria, solo

sul fabbisogno del settore statale. A sua volta più del 50% dell'intero effetto sul bilancio dello Stato (17.300 miliardi su 33 mila) deriva dalle misure già comprese nella I nota di variazione (essenzialmente i c.d. "concordato tributario di massa" e "condono edilizio"), mentre 12 mila miliardi sono attribuibili agli interventi del "provvedimento collegato" (d.d.l. n. 1365 "misure di razionalizzazione della finanza pubblica") e 3500 miliardi circa alle disposizioni della legge finanziaria (d.d.l. n. 1364).

Quanto ai settori di intervento, ai quali sarà dedicata qualche puntuale osservazione nella parte finale di questo documento, si deve sottolineare che le misure di contenimento della spesa pensionistica produrrebbero nel 1995 economie dell'ordine dei 12 mila miliardi, dei quali circa 3 mila sul saldo netto da finanziare. In materia sanitaria, poi, le minori spese previste, pari a poco più di 6 mila miliardi sono per intero dirette a ridurre il fabbisogno del settore statale.

Sul fronte delle entrate, l'incremento del gettito tributario è collegato essenzialmente agli effetti (11.500 miliardi), attesi per il 1995 dal concordato di massa (DL n. 564/94, art. 3) relativo al periodo 1989-93, mentre le entrate extra tributarie si avvantaggeranno dei maggiori introiti derivanti dalla prevista sanatoria delle violazioni edilizie (D.L. n. 551/94) valutati in circa 6 mila miliardi, al lordo della minore IVA sulle opere di ristrutturazione.

## 2. Considerazioni istituzionali.

2.1 Le risoluzioni delle due Camere approvate il 3 agosto di quest'anno definiscono un quadro istituzionale rigoroso entro il quale si colloca la sessione di bilancio 1995-97. Utile, nella medesima direzione, appare il parere già espresso dalla V Commissione permanente della Camera ai sensi dell'art. 120 del Regolamento.

La Corte dei conti sottolinea come la continuazione dell'indirizzo già definito dal Parlamento, in sede di novelle recate ai regolamenti e di definizione delle procedure della sessione di bilancio, per una attuazione sempre più stringente e coerente delle regole poste dalla legge n. 362 del 1988, costituisca un importante e positivo fattore di certezza istituzionale.

La Commissione bilancio della Camera ha osservato che il disegno di legge finanziaria non rispetta i vincoli posti dalle risoluzioni parlamentari ai limiti massimi del saldo netto da finanziare per il 1996 e il 1997. Si prende atto della impostazione della Commissione che sottolinea il carattere meramente tendenziale di tali proiezioni. Si può notare, nella sostanza, che, il limite del saldo netto da finanziare del bilancio triennale a legislazione vigente (fissato, ai sensi dell'art. 1 comma 2, tenendo conto degli effetti della legge finanziaria sul 1995) risulta nel terzo anno (1997) inferiore a quello del secondo (1996).

Adottando la interpretazione fornita dalla Commissione bilancio che, in modo persuasivo, esclude la tassatività dei vincoli posti in termini assoluti ai saldi tendenziali degli anni successivi al primo inclusi nel bilancio triennale, torna, ad avviso della Corte, ad essere auspicabile (così come indicavano le risoluzioni parlamentari per il 1993-95) che il Governo indichi, nel Documento di programmazione, le modalità e le tappe del percorso di riequilibrio che conduce dai saldi tendenziali a quelli programmatici.

Sotto il profilo procedurale, fermo restando l'impianto positivamente sperimentato nelle ultime sessioni di bilancio, appare utile la precisione con la quale il punto 5 della risoluzione sul DPEF e il citato parere della V Commissione della Camera, pongono limiti alla presentazione di emendamenti nel corso della sessione di bilancio, con riferimento a ciascuno dei provvedimenti nei quali si articola la decisione di bilancio.

2.2. La Corte ha da tempo espresso e motivato la propria preoccupazione per la ridotta significatività del bilancio dello Stato, sia con riferimento agli andamenti complessivi della finanza pubblica considerati nel loro impatto macroeconomico, sia con riferimento all'incidenza decisionale della struttura del bilancio in termini di ripartizione delle risorse e di identificazione delle responsabilità della gestione.

Una iniziativa tendente a razionalizzare la struttura del bilancio è stata illustrata dal ministro del tesoro. Un precedente è offerto dal disegno di legge esaminato nella X legislatura nella Commissione

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

bilancio del Senato (A.S., X legislatura, n. 1203 bis). Accanto al bilancio tradizionale articolato in capitoli di spesa, denominato ora bilancio amministrativo, assume un rilievo decisionale un "bilancio politico" strutturato in unità omogenee, costituite da aggregazioni di spesa più elevate rispetto ai capitoli e legate alla identificazione delle responsabilità della gestione. Resta, naturalmente ferma l'esigenza che la semplificazione della struttura del bilancio politico non si spinga oltre limiti ragionevoli in modo da conservare, secondo schemi noti ad altri Stati europei, un ambito decisionale sostanziale al Parlamento.

Il deficit di significatività del bilancio sotto il profilo macroeconomico si lega, in particolare, alle straordinarie dimensioni assunte dalla gestione di tesoreria che spostano l'attenzione dai dati del bilancio a quelli relativi al settore statale ed al settore pubblico.

I documenti di bilancio e la RPP per il 1995 offrono indicazioni sull'evoluzione tendenziale dell'economia e dei conti pubblici e forniscono il quadro delle azioni correttive sull'entrata e sulle spese necessarie per conseguire gli obiettivi programmatici.

Sia consentito, al riguardo, auspicare, ancora una volta, che la documentazione di supporto fornita con i documenti di bilancio consenta di comprendere effettivamente sia i raccordi tra quadro tendenziale e obiettivi programmatici (e tra competenza e cassa) sia i canali attraverso i quali operano i provvedimenti correttivi. Si tratta di un'esigenza posta in luce anche da autorevoli osservatori internazionali (di fronte all'intricato groviglio di conti e di definizioni diverse che rende ardua la lettura dei documenti contabili e di bilancio) e accentuata dai crescenti limiti di significatività del bilancio dello Stato. Nè, in proposito, si avvertono progressi nei documenti di bilancio e nella RPP presentati lo scorso 30 settembre. Anzi, si deve rilevare che un utile contributo per un'analisi e una verifica accurata delle politiche di bilancio sarebbe offerto dalla pubblicazione del "Quadro di costruzione del conto consolidato di cassa" per gli anni di previsione sia nella versione tendenziale che in quella programmatica; quadro che permetterebbe di cogliere distintamente le operazioni che influiscono sul bilancio statale e sulla Tesoreria e di disporre di una soddisfacente disaggregazione per categorie economiche. Tale quadro, solitamente inserito negli Allegati alla Seconda Sezione della RPP (ma limitatamente alla versione programmatica) non si rinviene nella RPP di quest'anno. E ciò rende molto difficile valutare la congruità di alcune fondamentali ipotesi sottese all'azione di riequilibrio dei conti pubblici e dello stesso scenario tendenziale.

La necessità di chiarezza espositiva dei nessi che legano il bilancio statale (che resta l'oggetto primario delle decisioni del Parlamento) al settore statale implica anche, almeno per alcune grandezze chiave, la determinazione, nella legge finanziaria di precisi vincoli e limiti alla evoluzione del fabbisogno statale e del settore pubblico.

Per questo la Corte non ritiene giustificata la scomparsa, nel testo del disegno di legge finanziaria (art. 6), del tetto ai trasferimenti dalla tesoreria all'INPS.

In tema di raccordi fra bilancio statale e conti del settore pubblico è da sottolineare come, in materia di sanità, il piano sanitario nazionale per il triennio 1994-96 non sembra aver adeguatamente risolto il rapporto fra prestazioni da garantire e quantificazioni finanziarie, sotto il profilo, essenziale, della demarcazione delle responsabilità finanziarie fra Stato e Regioni in ordine ai disavanzi di gestione, alla luce dei principi fissati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 355 del 1993.

Ancora con riguardo al nesso bilancio dello Stato-settore pubblico è da porre l'attenzione sulle quantificazioni fissate dal disegno di legge finanziaria per i rinnovi contrattuali del personale delle Regioni, degli enti locali, del servizio sanitario nazionale e degli enti pubblici e di ricerca. Il rinvio, effettuato dall'art. 2 comma 13, ai trasferimenti statali ed alle disponibilità di bilancio di ciascun ente, dovrebbe trovare il proprio fondamento e una razionale previsione di copertura in esplicite analisi che diano conto del quadro delle compatibilità economiche e finanziarie.

In tema di raccordi fra bilancio dello Stato e finanza regionale e locale la congruità dei trasferimenti disposti a carico del bilancio dello Stato dovrebbe fondarsi su una più approfondita analisi dei previsti andamenti delle entrate proprie delle Regioni e degli enti locali.

2.3 In conformità con il giusto criterio-guida posto dal punto 7 delle risoluzioni parlamentari sul DPEF il Governo ha affidato a specifici provvedimenti — che pur si legano istituzionalmente alla sessione di bilancio — le misure di riordinamento strutturale che investono l'organizzazione amministrativa, il sistema previdenziale e l'ordinamento tributario.

Su questi temi, di straordinario rilievo, la Corte si riserva di tornare con più meditati approfondimenti. Si possono, ora, richiamare alcune osservazioni di ordine generale, che nascono dall'esperienza passata, oggetto di valutazione, da parte della Corte, in sede di esame del rendiconto generale dello Stato.

a) La legge n. 537 del 1993 (provvedimento collegato alla finanziaria 1994) contiene, com'è noto, una vasta norma di delega e delegificazione (art. 1), avente ad oggetto l'organizzazione amministrativa. In sede di formulazione della clausola di copertura della finanziaria '94 venivano rese esplicite le stime dei cospicui risparmi di spesa che si legavano all'opera di razionalizzazione così disegnata.

La Corte, pur esprimendo riserve puntuali sulle previsioni di minore spesa, ha espresso apprezzamento per il disegno generale della riforma.

Le indicazioni della legge n. 537 hanno già trovato parziale attuazione con decreti legislativi e regolamenti delegati, sia in materia di organizzazione, sia in tema di semplificazione dei procedimenti (materia questa disciplinata dall'art. 2 della legge citata). Si deve presumere che l'impatto di questi provvedimenti, già operanti, sia incluso nelle quantificazioni recate dal bilancio a legislazione vigente. Ma sarebbe desiderabile che il Tesoro e la Funzione pubblica rendessero esplicita, con apposita valutazione, questa quantificazione dei risparmi di spesa già misurabili.

La parte maggiore del disegno di razionalizzazione della organizzazione amministrativa resta, tuttavia, da definire. Opportunamente il Governo, con il disegno di legge n. 777 presentato al Senato (10 agosto 1994) ha chiesto alle Camere di rinnovare e di estendere nel tempo le misure di delega e di razionalizzazione già recate dalla legge n. 537.

Ad avviso della Corte è utile che il disegno di legge n. 777 Senato venga considerato, sostanzialmente nell'ambito della manovra, con le particolari modalità fissate dal citato punto 7 delle risoluzioni sul DPEF. In termini di quantificazioni è certamente auspicabile la adozione di un criterio di valutazione dei risparmi di spesa prudenziale; ma questa considerazione non sembra giustificare la assenza, nel disegno complessivo del bilancio pluriennale, di specifiche quantificazioni.

b) Il riordinamento del sistema previdenziale tracciato dal disegno di legge n. 1366 Camera (30 settembre 1994) sembra dovere essere completato, in virtù di riflessioni non dissimili da quelle ora esposte in tema di riforma amministrativa, da stime e proiezioni di medio e lungo periodo sulle tendenze della finanza previdenziale.

c) In materia di ordinamento tributario non sfugge alla Corte le innovazioni recate dal decreto-legge n. 538/94, sottoposto al Parlamento con il disegno di legge n. 1241 Camera (17 settembre 1994).

Alcuni profili istituzionali meritano una ponderata valutazione da parte del Parlamento; la Corte è ovviamente disponibile (in una materia di così grande rilievo per gli equilibri della finanza pubblica), nel suo istituzionale ruolo referente, per ogni analisi e approfondimento che vengano ritenuti utili.

In termini di proiezioni previsionali sul gettito nel medio e lungo periodo elementi di riscontro e misura più certi potranno derivare dalla costruzione, da parte dell'amministrazione, dei "parametri oggettivi, coefficienti presuntivi e studi di settore", affidati al regolamento previsto dall'art. 1 comma 6, lettera b del decreto-legge n. 538. Si deve, inoltre, tener conto — sempre in termini di evoluzione del gettito — della incidenza della disciplina procedurale della nuova modalità di accertamento per gli esercizi successivi al 1995.



**Schede sui documenti  
di bilancio 1995-1997  
(Commissioni permanenti Bilancio riunite  
della Camera e del Senato)**





Sommario: — 1. **Il bilancio di competenza dello Stato:** 1.1 *I risultati del 1993*; 1.2 *L'assestamento del bilancio 1994 e il b.l.v. 1995*;  
2. **Struttura e impostazione del bilancio a legislazione vigente.**  
3. **I grandi comparti della finanza pubblica:** 3.1 *L'entrata erariale*; 3.2 *Interessi*; 3.3 *Proventi dismissioni immobiliari*; 3.4 *Sanità*; 3.5 *Il personale*; 3.6 *La spesa previdenziale*; 3.7 *La finanza regionale*; 3.8 *La finanza locale*; 3.8.1 *Trasferimenti agli enti locali*; 3.8.2 *Trasporto locale.*

## 1. Il bilancio di competenza dello Stato.

### 1.1 *I risultati del 1993*

Sullo specifico versante del bilancio di competenza, i risultati della gestione del 1993 hanno segnalato un notevole peggioramento del saldo netto da finanziare, che rappresenta l'indicatore sintetico della gestione annuale dello Stato.

I conti si sono chiusi, infatti, con un saldo negativo delle partite finali di 146.582 miliardi al lordo delle partite debitorie, e con un peggioramento, rispetto all'analogo dato del 1992, di 31.714 miliardi, equivalenti al 27,6%.

Questi dati vanno certo interpretati anche alla luce del processo di ridimensionamento delle grandezze del bilancio statale, legato all'attribuzione di una graduale autonomia impositiva a comuni e regioni, nonché al diverso assetto della finanza sanitaria. Gli esiti gestionali del 1993 scontano, pertanto, una difficile confrontabilità con gli andamenti dell'esercizio precedente. Al di là, comunque, di tali profili, la gestione del 1993 si è caratterizzata per:

- un'accentuata decelerazione, peraltro prevista, dal gettito tributario (più 1,6%, una percentuale cioè che non trova riscontro nei precedenti 15 anni), dovuta, da un lato, al venir meno di cospicue entrate "una tantum" e, dall'altro, alla caduta del prodotto interno lordo;

- una apparente sostanziale stazionarietà della spesa corrente (più 0,4%), determinata dai minori apporti al fondo sanitario nazionale, controbilanciata da una drastica flessione delle entrate extratributarie (da oltre 87.000 a meno di 54.000 miliardi) per il venir meno al bilancio statale di gran parte dei contributi sanitari;

- una moderata evoluzione (+3,9%) della spesa di investimento.

Il gettito globale tributario è risultato pressochè in linea con le previsioni, nonostante il persistere di una situazione economica sfavorevole, che ha determinato il cedimento dell'imposizione indiretta. Gli introiti sono stati infatti sostenuti dal comparto diretto, soprattutto per la forte lievitazione di IRPEF ed IRPEG, ascrivibile alla manovra fiscale del 1993.

### 1.2 *L'assestamento del bilancio 1994 e il b.l.v. 1995*

Le previsioni assestate del bilancio di competenza per il 1994 evidenziano per il saldo netto da finanziare un peggioramento rispetto alle previsioni iniziali di ben 16.770 miliardi (da 141.950 a 158.720 al netto delle regolazioni debitorie), di cui 16.095 derivanti dal provvedimento di assestamento.

L'aggravio del saldo direttamente conseguente a quest'ultimo è imputabile per 7.499 miliardi al minor gettito delle entrate finali (su cui gioca in misura decisiva il ridimensionamento - oltre 11.000 miliardi - delle entrate tributarie) e per 8.596 miliardi all'aumento delle spese finali (trainato esclusivamente dalla crescita degli oneri di parte corrente - circa 10.000 miliardi).

L'incremento della spesa corrente, marginalmente compensato dalle diminuzioni della spesa in conto capitale (-1.271 miliardi) è in gran parte attribuibile alle maggiori occorrenze per i trasferimenti (+4.032 miliardi) e per gli interessi (+3.138 miliardi). Tale cospicuo peggioramento - nel vigente sistema contabile - dovrebbe avere carattere transitorio e dovrebbe essere riassorbito a consuntivo.

Ma l'esperienza degli ultimi anni - con l'eccezione del 1992 - ha mostrato la difficoltà di tenuta degli equilibri di bilancio. Nell'attuale situazione dei conti pubblici, segnata dalla flessione degli accerta-

menti tributari, c'è il rischio che anche nel 1994 possa essere superato il limite posto dalla legge finanziaria per il saldo netto da finanziare (pari a 141.950 miliardi, al netto di regolazioni contabili per 11.375 miliardi).

La Corte deve, a tal proposito, ribadire il proprio orientamento, secondo cui il saldo netto da finanziare (che costituisce il cardine fondamentale del sistema di limiti fissati all'interno della decisione di bilancio) può essere corretto solo con una esplicita e responsabile decisione legislativa.

In tal senso, del resto, si muovono le risoluzioni parlamentari sul D.P.E.F. 1995-97, approvate il 3 agosto u.s., che impegnano il Governo a predisporre "misure immediatamente efficaci aventi un effetto pari ad almeno 5.000 miliardi di riduzione degli andamenti tendenziali del saldo netto da finanziare e del fabbisogno del settore statale per il 1994". In mancanza di una manovra "ad hoc" si sono finora recuperati 3.000 miliardi sul versante delle entrate: 2.050 miliardi di introiti netti per l'erario provenienti dal gettito connesso alla definizione delle violazioni edilizie (D.L. 468/94), nonché 1.000 miliardi previsti dalla definizione delle liti pendenti (D.L. 538/94); mentre misure su sanità, assistenza e previdenza avrebbero dovuto assicurare il restante fabbisogno.

Per contrastare indesiderati andamenti delle grandezze di finanza pubblica le stesse risoluzioni, su un piano più sistematico, hanno impegnato il Governo ad adottare, a partire dal 1995, eventuali provvedimenti correttivi "prima della presentazione del disegno di legge di assestamento alle Camere o contestualmente ad essa".

Con tale impostazione la Corte pienamente concorda.

## 2. Struttura e impostazione del bilancio a legislazione vigente.

In attesa di una incisiva riforma della struttura del bilancio statale, il documento previsionale a legislazione vigente per il 1995 si limita a recepire le innovazioni derivanti dalla mutata legislazione: soppressione e accorpamento di Ministeri; modifiche all'interno dei vigenti stati di previsione; eliminazione dell'annesso relativo all'ANAS, trasformata in ente pubblico economico.

Il problema di fondo resta, pertanto, quello di una scarsa rappresentatività del bilancio dello Stato, ora accentuata dall'avvio di una maggiore autonomia impositiva degli enti territoriali e dal decentramento della finanza sanitaria. Il ridimensionamento delle grandezze di bilancio - in parte attenuato dalla soppressione della contabilità speciale relativa ai rimborsi IVA e delle gestioni fuori bilancio - e il ruolo troppo rilevante giocato dalla tesoreria, tendono ancor più a spostare il baricentro della finanza pubblica verso gli aggregati del settore statale e del settore pubblico e verso il saldo chiave (fabbisogno) che li riassume.

Pur entro tali limiti, il bilancio a legislazione vigente continua a rappresentare uno snodo essenziale ed il parametro su cui misurare l'entità dell'annuale manovra correttiva. Non appare, sotto tale profilo, opportuna la proposta di tornare alla presentazione contestuale del bilancio a legislazione vigente e dei documenti che sostanziano la manovra di finanza pubblica. Vanno semmai meglio chiariti i confini del bilancio a legislazione vigente rispetto al bilancio a politiche invariate su cui si fonda l'evoluzione tendenziale delineata nel D.P.E.F. In particolare, ai fini di una copertura dei nuovi oneri ed anche per l'esigenza di imporre limiti di crescita differenziati agli oneri di parte corrente e di conto capitale, è essenziale una migliore classificazione economica delle spese di bilancio, sottoponendo ad attenta revisione le poste del conto capitale, che includono anche voci assimilabili agli oneri correnti. A fronte di una legislazione che vieppiù introduce elementi di rigidità nella spesa, la funzione più importante del bilancio a legislazione vigente (al pari del resto di quella assegnata al bilancio di assestamento) consiste nella quantificazione della spesa discrezionale, peraltro ridotta nelle previsioni 1995 rispetto all'assestamento 1994.

La più rigorosa impostazione del bilancio a legislazione vigente - rafforzata dalla nota di variazione, che non si limita a recepire la nuova legislazione nel frattempo intervenuta, ma introduce anche, a completamento della manovra, ulteriori riduzioni a stanziamenti già dimensionati - consente di individuare con maggior chiarezza le misure differenziali da adottare.

Allo stesso fine si rende necessaria una più adeguata dimostrazione degli oneri inseriti nel bilancio a legislazione vigente, quanto meno a livello delle categorie e delle più significative sub-categorie.

Sullo specifico versante delle entrate, come la Corte ha già osservato nelle ultime due relazioni sul rendiconto generale dello Stato, risulta sminuito il ruolo del bilancio di competenza, che da tempo in diversi comparti non esprime più le aspettative di cassa. Sussiste quindi l'esigenza di recuperare ai documenti contabili la coerenza fra le previsioni iniziali di competenza (alle quali si collega il programma di spesa), le previsioni definitive, gli accertamenti e i relativi incassi, allo scopo di attribuire al bilancio una migliore rappresentatività. Il gonfiamento delle previsioni di competenza finisce per determinare un aggravio ricorrente sul fabbisogno.

A posteriori può affermarsi che una dilatazione delle entrate degli esercizi precedenti derivata dal fenomeno strutturale dei crediti di imposta, al cui rimborso si sta ora provvedendo mediante assegnazione di titoli di Stato, con notevole sfalsato aggravio della spesa.

Appare invece pienamente condivisibile il confermato orientamento di non considerare nelle previsioni a legislazione vigente 1995 gli introiti per dismissioni patrimoniali, che correttamente non concorrono alla determinazione degli equilibri di bilancio.

Per i negativi effetti di trascinarsi che comporta a carico degli esercizi successivi, preoccupa, invece, il fatto che il limite del saldo netto da finanziare - invertendo una tendenza emersa a partire dal 1990 - torni a sopravanzare il tetto del fabbisogno programmato (156.750 a fronte di 138.600 miliardi).

### 3. I grandi comparti della finanza pubblica.

#### 3.1 L'entrata erariale

##### a) Il rendiconto 1993 e la legge di assestamento 1994

Il rendiconto generale dello Stato per il 1993, ha esposto accertamenti tributari coerenti con le previsioni, nel persistere di una situazione economica sfavorevole. La stima effettuata dall'assestamento 1993 (dopo l'ipotesi di minore crescita del PIL di un punto percentuale) è stata mancata per 135 miliardi, pari allo 0,03% delle previsioni assestate.

Il gettito tributario al netto delle "una tantum" in particolare, ha superato di 21.585 miliardi quello del precedente esercizio (assorbendo il pessimo risultato registratosi nell'area indiretta) e realizzato il programma iniziale di entrata che stimava in 21.500 miliardi il maggiore gettito di natura permanente (si veda la *Relazione annuale della Corte al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, capitolo III, par. 2*).

La legge di assestamento del 1994 ha ridotto di poco più di 11.000 miliardi (-2,57%) la stima iniziale degli accertamenti tributari complessivi. La correzione risulta giustificata dal divario con l'andamento tendenziale del gettito ordinario ed espone, nonostante la maggiore crescita del PIL prevista per l'esercizio in corso, la difficoltà di conservare i proventi storici. Fra le cause del deterioramento del quadro tributario statale rispetto allo scorso anno, va inclusa, come sottolineato nelle linee guida del DPEF 1995-97, anche "la scomparsa della minimum tax, non accompagnata dall'introduzione di appropriate misure compensative". In particolare, l'assestamento riduce le previsioni relative all'IRPEF ed all'IVA di importi che superano, rispettivamente, i 5.000 ed i 7.500 miliardi. Il calo dell'IRPEF in misura pari al 3% e dell'IVA per circa il 4,6%, in un clima economico che registra dall'inizio dell'anno segnali di ripresa, ripropone il "rischio entrata", in parte attenuato da recenti "una tantum" non considerate nell'assestamento (condono edilizio).

##### b) Ipotesi di preconsuntivo

L'entrata finale assestata di competenza (470.970 miliardi) e di cassa (463.886 miliardi) supera le previsioni iniziali di rispettivi 404 e 382 miliardi, per effetto di variazioni incrementali di natura extratributaria o derivanti dall'utilizzo degli accantonamenti negativi. Peraltro la legge di assestamento, come emerge dalla relazione del relativo d.d.l., (A.C. n. 807) attribuisce "circa la metà" dello scostamento del s.n.f. al netto degli interessi "ad un andamento del gettito tributario e contributivo meno favorevole del previsto". Va inoltre tenuto presente che dai dati provvisori relativi ai primi sette mesi dell'anno si rileva un

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

peggioramento del gettito tributario superiore rispetto alle previsioni definite nella legge di assestamento; ciò, mentre il FMI prevede per il 1994 una crescita del prodotto reale (+1,5%) maggiore rispetto alle stime effettuate dalla Nota di aggiornamento della RPP per l'anno 1994 (+1,3%) e dal DPEF 1995/97 (+1,4%).

L'andamento dell'entrata tributaria potrebbe quindi richiedere l'aumento dell'entità del recupero dello scostamento rispetto al s.n.f. in termini di competenza (per la quota estranea al ciclo congiunturale), calcolato dal Governo in circa 5.000 miliardi nello scorso giugno, e rendere attuale l'intento, manifestato nella citata relazione dell'A.C. n. 807, "di procedere quanto prima alle necessarie correzioni"; vanno in proposito considerati i margini temporali ristretti ai fini di risultati significativi e aderenti alla Raccomandazione all'Italia, approvata di recente dal Consiglio dei ministri delle finanze della UE, ove sono auspiccate misure fiscali "che abbiano effetti permanenti sul bilancio".

c) Profili dell'entrata nel progetto del b.l.v. 1995, nella legge finanziaria e nelle misure di razionalizzazione della finanza pubblica

c.1 Il progetto del blv 1995 espone, in termini di competenza, entrate finali, al netto dei rimborsi IVA, superiori del 6,1% rispetto ai dati assestati per l'esercizio in corso (+28.851 miliardi). Il documento riflette la maggior parte dei propositi espressi nel DPEF 1995-97 in materia di entrata erariale poiché include gli effetti delle Note di variazione (A.C. n. 1072 bis), che ha recepito le innovazioni normative adottate, tra l'altro, in materia di "condono di massa", dal quale proverranno 11.500 miliardi, e di condono edilizio, che dovrà produrre quasi 6.000 miliardi. Queste due voci compongono oltre il 60% del gettito aggiuntivo del blv 1995 e circa l'80% dei maggiori proventi attesi dalla manovra complessiva di finanza pubblica per il 1995 (21.882 miliardi). Una quota rilevante del gettito incrementale è pertanto costituito da entrate di natura straordinaria, il che denota la difficoltà di sostituire le "una tantum" con proventi ordinari. I risultati indicati appaiono verosimili, soprattutto nella parte relativa alla chiusura del contenzioso pendente con costi moderati per il contribuente.

Il gettito aggiuntivo tributario (25.540 miliardi) è costruito in parte sulla base dell'evoluzione tendenziale (+10.269 miliardi, pari al 2,35% nominale di incremento rispetto alle previsioni assestate) che potrebbe non considerare i recenti dubbi di tenuta del gettito nell'esercizio corrente. A 15.271 miliardi ammontano gli introiti connessi alle innovazioni legislative, provenienti per la maggior parte dal concordato e per la restante quota dai riflessi della finanziaria 1994 e del D.L. n. 452/1994, reiterato con il D.L. n. 538/1994 (accertamento con adesione). Le partite attive compensano parte delle minori entrate autorizzate per l'IVA (-2.124 miliardi, di cui 950 connessi alla riduzione al 4% dell'aliquota applicabile per le manutenzioni concernenti l'edilizia residenziale) e per la cancellazione di tributi minori con perdite a volte quantificate in misura contenuta (-110 miliardi per la soppressione dell'imposta sui beni di lusso, che nel 1993 e nel 1992 ha reso, in termini sia di competenza che di cassa, rispettivi miliardi 161 e 167).

I proventi extratributari (38.788 miliardi) crescono di oltre il 10% (+3.621 miliardi) e includono gli effetti del condono edilizio (il D.L. n. 468/1994 è stato reiterato col D.L. n. 551/1994). Al netto di tale posta, il gettito extratributario risulterebbe ridimensionato di oltre il 6%.

c.1.1 Nell'ambito dei grandi tributi si registra una crescita sostenuta soltanto per l'IRPEF (+10,88%) - nel cui ambito la quota recuperata dal lavoro autonomo è sull'8,4% (8,7% nel 1993) -, che si avvale di 6.450 miliardi di proventi straordinari legati al concordato. Al netto di tale posta la crescita sfiorerebbe il 7%.

I 1.900 miliardi attesi dal concordato limitano al 4,4% la grave ulteriore caduta dell'ILOR che, al netto di tale posta, giungerebbe al 14% circa.

Un fattore di preoccupazione proviene dalla stima che riguarda l'imposta sostitutiva sui redditi da capitale; il tributo registrerebbe ancora - in termini aggregati - una crescita contenuta (+2,2%), qualora l'aumento non fosse da attribuire alle ritenute relative ai titoli di Stato, neutrali, com'è noto, ai fini del saldo di bilancio. Si profila invece il deterioramento del gettito nel campo delle ritenute bancarie (-11,6%, pari a -1.700 miliardi).

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nell'ambito delle imposte indirette è prospettato un maggiore rendimento dell'IVA (+7% circa) che farebbe propendere per l'urgente avvio di un programma di contrasto dell'evasione con caratteri di deterrenza utili a tradursi rapidamente in incassi. Ma oltre 3.000 miliardi dovrebbero essere acquisiti mediante il "concordato di massa": la consistenza relativamente contenuta degli effetti finanziari del condono rispetto alla massa acquisibile del tributo fa ritenere plausibile la chiusura del contenzioso minore con gli effetti di competenza e di cassa previsti. Le ipotesi sulla crescita nominale dei proventi ordinari (+3,1%), ancora una volta inferiore rispetto alla crescita ipotizzata del prodotto, rafforzano le perplessità circa la validità dei vigenti criteri di accertamento e circa le capacità dell'amministrazione nel recupero di gettito permanente in misura non vistosamente distante dall'entità dell'imponibile effettivo.

c.2 L'entrata finale aggiuntiva prevista per il 1995, per effetto della parte della manovra inclusa nella legge finanziaria e nei collegati non considerati nella ricordata Nota di variazione, ammonta a circa 900 miliardi. Il dato proviene essenzialmente dalla crescita dei proventi extratributari: nell'ambito di questi ultimi è particolarmente significativa la posta relativa alla rivalutazione dei canoni da corrispondere per l'uso dei beni pubblici. Il limitato gettito aggiuntivo permanente (200 miliardi) appare contenuto se si tiene conto della valida considerazione più volte effettuata dal Governo circa l'esigenza di moltiplicare l'ammontare dei canoni. E' stato comunque avviato un progetto significativo in materia di adeguamento ai prezzi di mercato dei corrispettivi per la cessione in uso dei beni dello Stato; il riequilibrio normativo e finanziario della materia, invero, non appare agevole e, sebbene la quantificazione delle risorse aggiuntive ritenute reperibili nel 1995 e nel triennio sia prudente, sembrerebbero prossime rettifiche iniziali che potranno avvicinare la soluzione di un problema mai affrontato in precedenza. Permane infatti (il tema è stato esaminato dalla Corte nella Relazione annuale sul Rendiconto generale dello Stato per il 1992) la piaga delle concessioni irregolari: per imponibili che non appaiono del tutto noti all'amministrazione ma che risulterebbero di entità almeno equivalente rispetto a quella concernente le concessioni note e regolari.

c.2.1 Le previsioni, al netto dei rimborsi IVA, relative all'entrata tributaria di competenza acquisibile nel 1995 risultano ridimensionate, peraltro in misura contenuta (circa 100 miliardi), dal saldo fra i maggiori introiti (circa 2.150 miliardi) previsti dal più recente provvedimento collegato (A.C. n. 1365) ed i minori proventi indotti dagli interventi sulla spesa considerati nel provvedimento stesso (-1.024 miliardi) e nella legge finanziaria (-1.000 miliardi per la restituzione del fiscal drag e -221 miliardi in dipendenza di minori interessi).

Le poste positive sono costituite essenzialmente da misure adottate nei confronti delle società di comodo (800 miliardi nel '95, 460 nei due esercizi successivi), dalla rivalutazione dei redditi dei terreni (490 miliardi nel '95 e 280 negli anni seguenti) nonché da norme antielusivo (300 miliardi soltanto nel 1995). Quest'ultima iniziativa, in particolare, nonostante la mancata previsione di gettito nel biennio 1996/97, dovrebbe produrre risultati permanenti e proseguire il programma di contrasto all'elusione ed all'erosione ai fini di "recupero di imposte e di base imponibile". Il programma è stato avviato con la l. n. 537/93 ("Interventi correttivi di finanza pubblica") e con il D.L. n. 557/93 convertito nella l. n. 133/94 ("Ulteriori interventi correttivi di finanza pubblica per l'anno 1994"), che hanno previsto introiti permanenti pari a 3.900 miliardi.

d) Considerazioni sulla struttura dell'entrata nel blv 1995 e nel bilancio triennale

La manovra complessiva per l'entrata, al netto dei rimborsi IVA, registra difficoltà di acquisizione di gettito ordinario, tamponata essenzialmente dalla fiscalità temporanea. Il risultato che appare delineato risulterebbe sostanzialmente in linea con l'obiettivo del DPEF concernente l'invarianza della pressione fiscale. La pressione tributaria, in particolare, regredita dello 0,57% nel 1993 (dal 28,17% al 27,6%) e ipotizzata in calo di un punto percentuale (26,57%) nel 1994, nel presupposto di un regolare andamento del gettito, andrebbe al 26,67% nel 1995 e registrerebbe una crescita dello 0,10%. Deve precisarsi che i valori presunti del PIL per il 1994 ed il 1995 sono stati tratti dal DPEF 1995-97.

Nel 1995 i proventi straordinari di natura tributaria (il condono edilizio è classificato fra le entrate extratributarie) costituiscono ancora un sostegno non rinunciabile per l'equilibrio del bilancio; il D.L. n. 564/94 ha integrato con una ulteriore "una tantum" il gettito del 1996 (6.000 miliardi) prorogando per un anno l'imposta straordinaria sul patrimonio netto delle società, che ha dato un ottimo esito nel 1993 e va confermando tale carattere anche nei dati provvisori dell'esercizio in corso.

L'accertamento con adesione costituisce la sola fonte di gettito permanente finanziariamente rilevante prefigurata dal pacchetto legislativo. Al riguardo va notato che il nuovo istituto sembrerebbe configurato (dai provvedimenti collegati - D.L. n. 564/1994 -, dal d.d.l. della legge finanziaria e dalla RPP 1995) quale criterio permanente di chiusura del contenzioso fiscale: distinto pertanto dal "concordato di massa" e suscettibile, a quanto sembra, di realizzare introiti permanenti. La nuova procedura darà i primi risultati nel 1996 (4.000 miliardi) e li migliorerà nel 1997 (4.500 miliardi); appare tuttavia non adeguata a sostenere i vuoti formati "dall'enorme consistenza" dell'evasione, posta in chiara evidenza nel D.P.E.F. 1995-97, (che pregiudica da anni lo spontaneo adeguamento del gettito di importanti tributi all'incremento del PIL). Permane poi la necessità di proseguire l'attuazione del programma di riassorbimento delle "una tantum", sui cui effetti negativi la Corte si è ripetutamente pronunciata.

L'entrata finale aggiuntiva di competenza, al netto dei ricorlati minori introiti (-2.246 miliardi), è quantificata in 18.600 miliardi per il 1995; scende a poco meno di 11.000 nell'anno successivo e si dimezza (circa 5.600 miliardi) nel 1997. La differenza tra il primo ed il terzo anno è determinata dall'incidenza di oltre 17.000 miliardi di proventi straordinari nel 1995 e di circa 6.000 nel 1996. Il gettito netto originato dalla manovra complessiva è pertanto costituito da "una tantum" per il 93,6% nel 1995 e per il 54,5% nel 1996.

Non è noto inoltre l'eventuale minore gettito connesso alla realizzazione del progetto triennale, introdotto dal D.L. n. 357/1994, convertito nella legge n. 489/1994 ("Disposizioni urgenti per la ripresa dell'economia e dell'occupazione"), che prevede temporanee agevolazioni fiscali di incentivo all'occupazione. L'argomento sarà valutato dalla Corte nella Relazione che renderà al Parlamento, ai sensi dell'articolo 11 ter, comma 6, della l. n. 468/1978, sulle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 1994.

La maggiore parte dell'entrata aggiuntiva è contenuta in provvedimenti di urgenza. L'eventuale ritardo nella conversione di tali provvedimenti in tempo utile renderebbe necessaria la previsione di fondi negativi in applicazione dell'articolo 11 bis, comma 2, della l. n. 468/1978.

### 3.2 *Interessi*

L'elemento forse di maggiore incertezza per il rispetto dei saldi 1995 è costituito dalla congruità della previsione della spesa per interessi.

A tale riguardo, l'aumento di 3.500 miliardi rispetto alle previsioni di fine luglio, recato dalla nota di variazione, tiene conto dell'evoluzione intervenuta nella seconda parte dell'estate.

Successivamente peraltro, com'è noto, sono stati registrati ulteriori segni di tensione.

Una sfavorevole evoluzione dei tassi internazionali, al momento, com'è ovvio, non facilmente quantificabile, dovrebbe successivamente condurre all'adozione di opportune misure per il mantenimento degli obiettivi indicati.

Un elemento positivo dovrebbe peraltro essere costituito proprio dall'approvazione della manovra di bilancio nel rispetto assoluto degli obiettivi stessi, circostanza di per sé già idonea ad agire in senso riduttivo sul differenziale dei tassi comunemente inteso come "rischio-Italia".

Ciò è del resto chiaramente indicato nella raccomandazione recentemente approvata dal Consiglio dei ministri delle finanze della UE, laddove il Consiglio stesso "ricorda che è più importante lanciare ai mercati finanziari segnali che indichino che le autorità restano decise a ridurre il deficit, per evitare un'evoluzione sfavorevole dei tassi di interesse alla quale i conti dello Stato sono particolarmente sensibili".

### 3.3 *Proventi dismissioni mobiliari*

In aderenza al criterio prudenziale adottato in precedenza dal Parlamento, il disegno di legge non tiene conto delle eventuali entrate per alienazioni patrimoniali, per le quali in bilancio risultano iscritti in entrata capitoli "per memoria", privi cioè, di dotazione iniziale.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I proventi di tale natura, infatti, sono destinati, all'atto del loro accertamento e prelievi variazioni di bilancio, ad affluire ad appositi capitoli dello stato di previsione dell'entrata per essere riassegnati allo stato di previsione del Ministero del tesoro ai fini della destinazione al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, istituito, com'è noto, dalla legge 27 ottobre 1993, n. 432, nel testo modificato dal decreto-legge 7 settembre 1994, n. 528, allo scopo di vincolare i proventi stessi alla riduzione dell'indebitamento pubblico e di evitare il loro impiego per il fabbisogno corrente.

Del pari, nel Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-1997 i proventi per le dismissioni (quantificati in 10.000 miliardi annui nel triennio) vengono computati ai fini della riduzione del debito e non del fabbisogno.

In un'ottica più ampia e generale, peraltro, ai fini di una manovra che tenga conto di tutte le possibili interrelazioni, non dovrebbero essere sottovalutati gli eventuali effetti indotti che le operazioni di dismissione possono comunque produrre sul fabbisogno in conseguenza di minori spese (per interessi sul debito pubblico, per interventi di ricapitalizzazione, etc.); le minori entrate per le riduzioni dei proventi per dividendi a seguito della cessione di partecipazioni dirette, come nel caso dell'IMI, vanno invece ad incidere sull'ammontare delle somme da destinare al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Per completezza, pertanto, sarebbe stato utile effettuare una verifica della congruità e della razionalità delle previsioni in discorso, attraverso anche la disaggregazione degli importi previsti per ciascuna delle operazioni programmate nell'arco di tempo considerato.

In assenza di formali aggiornamenti del calendario operativo predisposto a suo tempo dal Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia per le privatizzazioni con il rapporto in data 5 agosto 1993, è a questo documento che occorre far riferimento per la sequenza temporale delle società da dismettere.

Tale documento, com'è noto, prevedeva per quel che concerne le partecipazioni dirette — le sole che interessano ai fini della presente disamina — la cessione dell'IMI per la fine del 1993; quella dell'INA per il primo semestre 1994; quella dell'ENEL nel corso del 1995.

Manca, pertanto, la possibilità di effettuare proiezioni sulla base di programmi per il 1996 e per il 1997.

Per il 1995, va invece, considerato, che il calendario operativo di cui sopra è stato, in larga parte, sostanzialmente rispettato e che l'impegno sull'accelerazione del processo di privatizzazione delle imprese pubbliche ha trovato riconoscimento anche nel programma dell'attuale Governo, nel quale si è precisato che l'impegno stesso doveva riguardare prima di tutto INA, STET, ENEL ed ENI.

Ciò stante e partendo dal raffronto tra i risultati conseguiti con le privatizzazioni nel 1994 e le stime per il triennio 1995-97 contenute nel Documento di programmazione, è dato osservare che il Documento si fonda su una previsione assestata per il 1994 pari a 7.180 miliardi.

In tale esercizio, com'è noto, è avvenuta la cessione di azioni IMI ed INA per un importo pari, rispettivamente, al 36,5% ed al 53,5% del capitale sociale, mentre resta da effettuare con "tranches" successive il completamento delle dismissioni relative alle due società.

Al riguardo, risulta che, in attuazione all'art. 3, comma 2, della sopra richiamata legge n. 432/1993, con decreto del Ministro del tesoro in data 12 novembre 1993, sono stati istituiti nello stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1993 tre capitoli "per memoria", tra i quali, per quel che qui interessa, il capitolo n. 4055, denominato "Versamenti relativi al controvalore dei titoli di Stato, ai proventi delle dismissioni di cui al comma 1 dell'art. 1 della legge 27 ottobre 1993, n. 432, nonché ad entrate straordinarie dello Stato nei limiti stabiliti dalla legge, da destinare al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato".

Con decreto n. 104532 del 1994 il capitolo 4055 è stato poi reistituito nello stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1994. Sul predetto capitolo risultano variazioni in aumento per un ammontare complessivo di 5.845,4 miliardi (provvedimenti di variazione n. 130176 e n. 174832 del 1994).

L'offerta di vendita di azione dell'IMI (31 gennaio 1994, 1 febbraio 1994) si è conclusa con l'assegnazione di n. 218,75 milioni di azioni per un controvalore pari a circa 2.380 miliardi di lire (da ripartire tra i proponenti) e con la riduzione della quota detenuta, direttamente e indirettamente, dal Ministero del tesoro dal 59,3% al 27,8%; quella dell'INA (27-28 giugno 1994) con la vendita di 2.140 milioni di azioni, tutte di proprietà dello Stato, con un ricavato di 5.136 miliardi.

Ai fini di una proiezione di tali proventi sull'esercizio 1995, può pertanto stimarsi, in linea di larga massima, che il completamento delle operazioni di cessione delle partecipazioni IMI ed INA possa determinare un introito di circa 5.600 miliardi.

Va, tuttavia, tenuto presente che la simulazione in corso presuppone che si verifichino le stesse favorevoli precondizioni (tassi di interesse in diminuzione e mercato azionario in ripresa), al momento non più sussistenti, che hanno accompagnato le dismissioni relative alla prima "tranches" IMI ed INA.

Per quel che concerne la cessione delle azioni ENEL, pure prevista nel corso del 1995, mal legata comunque ad una successione che dipenderà dalla celerità con la quale verranno realizzate le complesse condizioni preliminari alla privatizzazione — atto di concessione, istituzione della authority, riassetto industriale, modalità di vendita — non si dispone di elementi sufficienti per riscontrare la validità delle previsioni formulate.

### 3.4 Sanità

Come riferito nell'analisi dedicata alla "Spesa sanitaria" nella relazione sul rendiconto generale dello Stato, anche per il 1993, come già per gli esercizi precedenti, si è registrato un rilevante scostamento della spesa sostenuta dalle UU.SS.LL. rispetto alle previsioni di bilancio: a fronte di uno stanziamento iniziale del F.S.N. di parte corrente, già definito dalla legge finanziaria in 82.890 miliardi, al lordo della quota corrispondente ai contributi di malattia attribuiti alle Regioni, è emersa, sulla base dei dati provvisori in possesso dell'amministrazione, una spesa complessiva a carico del S.S.N. di oltre 94.000 miliardi, peraltro inferiore a quella dell'esercizio precedente (95.502 miliardi; - 1,2%).

È da segnalare al riguardo il sensibile decremento della spesa farmaceutica (-12,2% rispetto al 1992), mentre sostanzialmente stabile è apparsa la voce "acquisto di beni e servizi" (+0,2% con 17.748 miliardi) ed in aumento, pur in assenza di rinnovi contrattuali, quella per il personale (+1,2% con 38.774 miliardi).

Pur considerando l'apporto costituito dalle entrate proprie delle UU.SS.LL., calcolate in 2.300 miliardi, e dalla compartecipazione delle Regioni a statuto speciale (2.284 miliardi), risulta quindi un fabbisogno ulteriore già quantificato in quasi 7.000 miliardi.

A tale vistoso scostamento dalle previsioni iniziali ha certamente contribuito la mancata attuazione delle fondamentali disposizioni di programmazione della spesa sanitaria previste dalla legge 421 del 1992 e del d.lgs. 502 del 1992 (facenti parte della decisione di bilancio per il 1993) ed in primo luogo delle disposizioni relative alla individuazione di livelli uniformi di assistenza sanitaria, da assicurare in tutto il Paese e sulla cui base operare il calcolo del parametro capitaro di finanziamento (1).

Com'è noto, l'art. 13 del d.lgs. n. 502/1992, nel quadro del nuovo sistema di competenze e di responsabilità delineato in materia sanitaria, in cui le Regioni vedono sensibilmente accresciuto il proprio ruolo, prevede che le stesse facciano fronte con risorse proprie agli effetti finanziari conseguenti alla erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformemente stabiliti, e all'adozione di modelli organizzativi diversi da quelli assunti come base per la determinazione del parametro capitaro di finanziamento, nonchè ad ogni eventuale disavanzo di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere con conseguente "esonero di interventi finanziari da parte dello Stato". A tal fine la norma autorizza tali Enti ad attivare apposite misure di aumento dei tributi e contributi regionali e della compartecipazione dell'utenza alla spesa sanitaria.

È peraltro da rilevare che la norma è stata dichiarata parzialmente illegittima dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 355 dell'11 giugno-2 luglio 1993, in quanto "risulta irragionevole la previsione di un esonero totale e immediato dello Stato dal ripiano degli eventuali disavanzi di gestione delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere senza che sia predisposta nel contempo una disciplina che miri a rendere graduale — e quindi controllabile, sotto il profilo delle finanze regionali, e adeguato, sotto il profilo delle prestazioni — il passaggio verso il nuovo sistema e il funzionamento a regime dello stesso".

1) Cfr. l'analisi sopra citata ed in particolare il par. 2.



## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In base a tale considerazione appare quindi fondata la preoccupazione, peraltro da valutare insieme alle problematiche di equilibrio finanziario complessivo delle regioni, di una ricaduta, almeno parziale, sul bilancio dello Stato degli oneri di copertura del maggiore fabbisogno, come peraltro verificatosi costantemente nel recente passato, con effetti fortemente negativi, più volte evidenziati dalla Corte (2), per il peso dei relativi interessi, che vengono ad irrigidire sensibilmente i bilanci successivi, restringendo le possibili aree di manovra di finanza pubblica. Al riguardo la Corte ha comunque rilevato l'esigenza di una più coerente contabilizzazione di tali oneri, al fine di consentirne una lettura ed una valutazione unitaria.

Strettamente correlato al principio di maggiore responsabilità finanziaria delle Regioni nel nuovo assetto del S.S.N., è la diretta attribuzione ad esse dei contributi assistenziali (art. 11 d. lgs. n. 502/1992) a partire appunto dall'esercizio 1993 (3).

Il 1993 ha quindi rappresentato, dal punto di vista del finanziamento della spesa sanitaria pubblica, un anno di transizione e di prima attuazione del nuovo sistema previsto dall'art. 11 del d. lgs. n. 502/1992 (in larga parte sul punto modificato dal d.lgs. n. 517/1993), che configura lo stanziamento del F.S.N. a carico del bilancio statale come sostanziale integrazione della quota direttamente attribuita alle Regioni a titolo di contributi sanitari (i quali precedentemente affluivano appunto al cap. 3342 dell'entrata).

In tale ottica il citato art. 11 prevede (comma 15 e 19 del testo novellato) anche meccanismi di aggiustamento in ipotesi di difformità tra la misura dei contributi previsti e quelli effettivamente riscossi dalle Regioni, nonché modalità di anticipazione degli stessi da parte del Tesoro (comma 17).

Viene in tal modo nel nuovo meccanismo a cambiare non solo la qualificazione del F.S.N., ma anche la struttura ed i meccanismi di calcolo, inserendo delle variabili conseguenti all'effettivo gettito dei contributi sanitari percepiti dalle Regioni, con una connessione tra entrata e spesa di settore più incisiva che nel precedente sistema.

A partire dal 1994, la legge di riforma dispone che la definizione dei livelli uniformi ed i relativi finanziamenti, di parte corrente ed in conto capitale, siano stabiliti con il piano sanitario nazionale, nel rispetto degli obiettivi della programmazione socio-economica nazionale e di tutela della salute, individuati a livello internazionale ed in coerenza con l'entità del finanziamento assicurato al Servizio sanitario nazionale. La norma (art. 1 d. lgs. n. 502/1992 nel testo modificato dal d.lgs. n. 517/1993) prevede che il Piano sia predisposto dal Governo, sentite le Commissioni parlamentari permanenti competenti per la materia, e adottato con d.P.R. d'intesa con la Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome; ove non sia raggiunta tale intesa entro trenta giorni dalla data di presentazione dell'atto, il Governo "provvede direttamente con atto motivato".

La norma citata stabilisce altresì (art. 1, comma 3) che il Piano sanitario nazionale per il triennio 1994-1996 sia adottato entro il 31 luglio 1993. Detto piano risulta approvato con d.P.R. 1 marzo 1994; il provvedimento, su cui il competente ufficio di controllo aveva manifestato dubbi in ordine alla precisa indicazione dei finanziamenti relativi ai livelli uniformi ed alla rispondenza alle modifiche medio-tempore intervenute con il più volte citato d.lgs. n. 517/1993, portato all'esame della Sezione del controllo, nell'adunanza del 18 maggio 1994, è stato ammesso al visto di legittimità nella considerazione che la fase elaborativa del piano era avvenuta in vigenza delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 502/1992.

2) Cfr. le precedenti analisi della Corte inserite nelle Relazioni ai rendiconti per gli esercizi finanziari 1990, 1991, 1992.

Cfr. anche Relazione generale sulla situazione economica per il Paese e "Relazione sulla spesa sanitaria negli anni 1989-1992" presentata al Parlamento ai sensi dell'art. 8, comma 3, della legge n. 498 del 1992 dal Ministero del tesoro e dal Ministero della sanità.

3) In relazione a ciò sono state ridotte, come previsto dalla norma, le somme iscritte nel capitolo 3342 dell'entrata (entrate contributi F.S.N.) e 5941 dello stato di previsione del Ministero del Tesoro (F.S.N. di parte corrente). Le relative variazioni di bilancio, per complessivi 40.333 miliardi, sono state adottate con dd.mm. Tesoro del 17 e del 31 dicembre 1993.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La non soddisfacente soluzione di tale centrale nodo di programmazione e pianificazione della spesa sanitaria induce la Corte a ritenere fondata, anche per il 1994, la preoccupazione di una dinamica della spesa corrente superiore alle previsioni di bilancio, con l'emergere di un fabbisogno ulteriore, così come segnalato anche da fonti regionali (4).

Per il 1995 il b.l.v. prevede per il F.S.N. uno stanziamento di 40.500 miliardi con un aumento di 3.984 miliardi (+ 10,9%) rispetto alle previsioni assestate del 1994 (36.516 miliardi). Tale ammontare (40.500 miliardi) coincide con le previsioni indicate dalla tab. c) del d.d.l. finanziaria 1995. Attesa l'indicata nuova connotazione del F.S.N. quale sostanziale integrazione della quota direttamente attribuita alle Regioni a titolo di contributi sanitari, per una valutazione di piena congruità della postazione andrebbe espressamente precisata nella relazione tecnica anche tale voce di entrata sia nell'andamento 1994 che nella previsione per il 1995 (5).

Nel provvedimento collegato sono previste misure per la sanità (artt. 1-8), che dovrebbero comportare, in base alla relazione tecnica di accompagnamento, effetti riduttivi per 6.475 miliardi sul fabbisogno 1995, derivanti dalla riduzione delle esenzioni per la farmaceutica e la specialistica (art. 1 - 808 miliardi), della limitazione delle prescrizioni specialistiche (art. 2 - 200 miliardi), dal ticket sul pronto soccorso (100 miliardi), delle misure in materia di personale (art. 4 - 1.107 miliardi), dalla riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi (art. 5 - 3.060 miliardi), della riduzione della spesa farmaceutica (art. 6 - 1.200 miliardi).

L'art. 29 prevede poi un aumento del concorso al finanziamento del S.S.N. da parte delle Regioni Sicilia, Sardegna e Friuli Venezia Giulia e la esclusione di un apporto statale al finanziamento del S.S.N. nella regione Valle d'Aosta e nelle province di Trento e Bolzano, che provvederanno attraverso i contributi sanitari alle stesse attribuiti e, ad integrazione, con le risorse dei propri bilanci. Il risparmio previsto per il 1995 è di 700 miliardi, cui vanno aggiunti circa 15 miliardi derivanti dall'assunzione (comma 6) a carico della Regione valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano, degli oneri derivanti dai mutui, non ancora stipulati, per i ripiani dei servizi delle UU.SS.LL. dal 1987 al 1991. Tali somme sono considerate nel provvedimento a riduzione del saldo netto da finanziare, in quanto portati ad immediata contrazione di trasferimenti statali alle Regioni (F.S.N.), diversamente dagli altri risparmi sopraindicati, imputati alla riduzione del fabbisogno.

Le misure proposte appaiono complessivamente coerenti con gli obiettivi al riguardo esposti nel documento di programmazione economico-finanziaria.

La quota più consistente di risparmi è attribuita, come si è detto (3.060 miliardi) alla voce "acquisto di beni e servizi" (art. 5 del d.d.l.), con la predeterminazione di un tetto di spesa parametrato alla spesa del 1993, ridotta del 17% per il 1995, del 15% per il 1996 e del 13% per il 1997, con la previsione di una specifica responsabilità patrimoniale degli amministratori (direttore generale, commissario straordinario).

Al riguardo la relazione tecnica dovrebbe esporre più puntuali elementi di calcolo, considerato che le economie attese si fondano sostanzialmente sull'attuazione di misure organizzative (accorpamento delle UU.SS.LL. e trasformazione degli ospedali in aziende ospedaliere), previste dal d. lgs. n. 502/92, misure, che come già evidenziato dalla Corte richiedono tempi non brevi di concreta attuazione e comportano effetti di razionalizzazione funzionale piuttosto che di immediato risparmio. La norma (art. 5 del d.d.l.) indica anche obiettivi migliorativi delle procedure di acquisto e di pagamento da individuare a livello

4) Sulla base delle elaborazioni curate dal S.C.P.S. del Ministero della sanità la spesa calcolata per il primo semestre del 1994, sulla base dei rendiconti delle UU.SS.LL., supera i 45.000.000 miliardi. Per l'intero anno a fronte di una quota capitaria calcolata in 1.495 per un totale di 84.852 miliardi e di un fondo di riequilibrio di 700 miliardi, per un ammontare di 85.752 miliardi che, al netto delle entrate proprie e del contributo delle regioni a statuto speciale, viene quantificato in 81.150 miliardi, l'Amministrazione indica in 47.674 miliardi i contributi sanitari previsti; in tal caso le integrazioni dello Stato dovrebbero quindi attestarsi intorno ai 34.000 miliardi. E' peraltro da rilevare che per il 1993 a fronte di una previsione di oltre 46.000 miliardi, i contributi sanitari effettivi sono risultati pari a 40.571 miliardi.

5) L'amministrazione calcola i contributi sanitari attribuibili alle Regioni nel 1995 in 47.318 miliardi. Considerando la quota destinata a rate di ammortamento mutui (-2.185 miliardi), le entrate proprie delle UU.SS.LL. (1.850 miliardi) e la partecipazione delle Regioni a statuto speciale, quantificate a legislazione vigente in 2.700 miliardi, l'ammontare delle risorse complessive destinate al S.S.N. per il 1995 supererebbe di poco i 90.000 miliardi (90.183 miliardi). Le misure previste nel collegato, come poi analiticamente indicato nel testo, prevedono risparmi per 6.475 miliardi nel 1995. L'obiettivo dell'amministrazione è quindi quello di assicurare alle Regioni per il 1995 la quota pro-capite prevista dal P.S.N. (1.532.420), oltre al finanziamento degli oneri contrattuali, peraltro non quantificati.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

regionale. Tale spesa, nel 1993, sulla base dei dati del S.C.P.S., raggiunge quasi 18.000 miliardi (18,8% del totale), sostanzialmente stabile rispetto all'esercizio precedente (+0,2%) ma con sensibili scostamenti, a livello regionale, rispetto alla media nazionale. La voce in questione rimane quindi di centrale rilevanza negli interventi di riassetto, sia per la non agevole comprimibilità registrata negli esercizi precedenti (nel 1992, con quasi 18.000 miliardi rappresentava il 18,6% del totale; nel 1991 si era registrato un aumento del 16% rispetto al 1990) che per la più immediata dipendenza da scelte di razionalizzazione amministrativa e gestionale, laddove sono emersi, con frequenza, anche sensibili oneri per interessi dovuti ai ritardi nei pagamenti ai fornitori. Il settore attende quindi ulteriori interventi, soprattutto a livello regionale, di miglioramenti gestionali.

Analoga predeterminazione del tetto di spesa per il 1995 viene stabilita con riguardo alla spesa farmaceutica (9.000 miliardi nel 1995), con la previsione di apposite misure di contenimento, di una specifica responsabilità degli amministratori U.S.L., e di una eventuale riclassificazione da parte della Commissione unica del farmaco, ove la spesa stessa risulti superiore al predetto limite in base alle proiezioni effettuate al termine del primo quadrimestre 1995.

Al di là di una verifica concreta, a consuntivo, sull'impatto concreto di talune voci di risparmio, incluse nella manovra, è comunque da rilevare l'ampiezza delle misure complessivamente proposte, in coerenza con quanto esposto nel D.P.F. e gli indubbi elementi di razionalizzazione del settore, in cui nel passato sono emersi, come più volte evidenziato dalla Corte, forti squilibri finanziari.

È peraltro da rilevare che, nonostante i recenti interventi ispirati ad una razionalizzazione del sistema, appaiono tuttora presenti taluni nodi problematici del settore, peraltro già segnalati dalla Corte: la ancora non soddisfacente pianificazione della spesa, che pur con l'approvazione del Piano sanitario nazionale per il triennio 1994-1996, non sembra aver ancora adeguatamente risolto il rapporto tra prestazioni da garantire e relative puntuali quantificazioni finanziarie; il profilo, strettamente connesso, della distribuzione, della responsabilità finanziaria tra Stato e regioni in ordine ai disavanzi di gestione, alla luce della ricordata sentenza della Corte costituzionale n. 355 del 1993.

Essenziale appare quindi il richiamo, al di là di specifiche valutazioni, a quel principio di "leale cooperazione" tra Stato e Regioni, più volte ribadito dalla Corte costituzionale (cfr. da ultimo, sentenza n. 116/1994), ai fini di una coerente impostazione degli interventi a livello centrale e regionale, ove con la riforma delineata dal d. lgs. n. 502/1992 e successive modificazioni si concentrano crescenti responsabilità amministrative e finanziarie.

### 3.5 Personale

Secondo i dati del b.l.v., la spesa di competenza per il personale in servizio ammonterebbe, nel 1995, a 82.643 miliardi, con un aumento di circa l'1% (+783 miliardi) rispetto alla previsione assestata 1994 (81.860), dovuto, essenzialmente, ai maggiori oneri previdenziali a carico dello Stato in seguito all'inclusione dell'indennità integrativa speciale nell'indennità di buonuscita (legge n. 87/94).

Tale evoluzione della spesa non tiene conto - come precisa lo stesso documento - della circostanza che i "fondi da ripartire" destinati a questo aggregato di spesa, mentre per buona parte sono già confluiti nel dato di spesa relativo alla previsione assestata 1994, sono invece interamente ricomprese, nella previsione 1995, fra le "somme non attribuibili di parte corrente", come da prospetto che segue:

Fondo da ripartire per l'attuazione dei contratti ecc.	mld.	480
Fondo da ripartire per l'attribuzione dell'assegno per il nucleo familiare	mld.	1.000
Fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi	mld.	91
<b>TOTALE</b>	<b>mld.</b>	<b>1.571</b>

Nel complesso, pertanto, la spesa di competenza prevista per il 1995 ammonterebbe a 84.214 miliardi (82.643 + 1.571), con un aumento di 2.354 miliardi, pari al 2,8%, rispetto alla previsione assestata 1994 (81.860 miliardi).

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Va inoltre considerato che la previsione assestata per il 1994 non tiene conto dell'incremento di spesa dovuto all'integrazione dello stanziamento di bilancio occorrente a corrispondere l'"indennità di vacanza contrattuale" e la sua estensione al personale non contrattualizzato (decreto-legge 469/94, reiterato dal decreto-legge n. 552/94). Tale incremento è pari a 220 miliardi.

Per altro verso, la previsione di spesa per il 1995 è destinata ad incrementarsi ulteriormente per effetto dei rinnovi contrattuali, il cui onere è stato determinato, dal d.d.l. finanziaria 1995, in 3.150 (2.230+920) miliardi.

Si deve aggiungere, per chiarezza, che le menzionate previsioni sono limitate all'onere di spesa per retribuzioni e rinnovi contrattuali del personale dipendente dallo Stato. L'analoga spesa relativa al personale degli enti pubblici e di ricerca, del servizio sanitario nazionale, delle regioni e delle autonomie locali - determinata, dal d.d.l. finanziaria, in 2.520 miliardi per il 1995 - dovrebbe trovare allocazione nelle quote dei trasferimenti destinate al finanziamento degli enti in discorso.

La previsione di spesa, integrata nei termini di cui s'è detto, dovrebbe assicurare - secondo il d.d.l. finanziaria - "incrementi retributivi medi del 6%" nel biennio 1994-96, in modo da consentire il recupero del potere d'acquisto delle retribuzioni nella misura corrispondente al tasso programmato d'inflazione per ciascuno dei due anni (rispettivamente, 3,5% e 2,5%).

Ritiene, infine, la Corte di dover segnalare che l'ammontare complessivo della spesa per il personale potrebbe risultare sottostimato per effetto dell'aumento blocco dei pensionamenti, che incide, ovviamente, sul tasso fisiologico di "uscite" dal pubblico impiego.

### 3.6 La spesa previdenziale

I trasferimenti agli enti previdenziali - per la quasi totalità destinati all'INPS, posto che quelli in favore degli altri istituti hanno un peso molto contenuto - risultanti dallo schema di bilancio di previsione per l'esercizio 1995 ammontano a 56.078,8 miliardi in termini di competenza ed a 56.079,8 miliardi in termini di cassa.

Rispetto alle previsioni assestate del bilancio 1994, gli anzidetti stanziamenti risultano superiori, rispettivamente, per miliardi 10.577,4 e per miliardi 8.730,4, in relazione, principalmente, ai maggiori oneri per quote di mensilità di pensioni a carico della gestione per gli interventi assistenziali e di sostegno delle gestioni previdenziali (+ 5.600 miliardi di cui al cap. 3660), per le pensioni liquidate dalla gestione coltivatori diretti, mezzadri e coloni (+ 721 miliardi di cui al cap. 3661) e per sgravi contributivi, specie in favore delle imprese operanti nel Mezzogiorno (+ 4.903,4 miliardi di cui al cap. 3668).

Nel dettaglio, gli anzidetti trasferimenti attengono a:

- quote di mensilità di pensione a carico della menzionata gestione degli interventi assistenziali e di sostegno delle gestioni previdenziali	mld	26.641,6
- quota parte di mensilità di pensione da finanziarsi all'ENPALS	mld	138,-
- oneri derivanti dalle pensioni liquidate ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni anteriormente al 1 gennaio 1989	mld	6.246,3
- oneri derivanti da pensionamenti anticipati	mld	2.793,-
- oneri relativi a trattamenti di famiglia	mld	241,4
- oneri per il mantenimento del salario (trattamenti di integrazione salariale straordinaria e speciali di disoccupazione)	mld	2.050,5
- oneri per prestazioni sociali (pensioni sociali e maggiorazioni dei trattamenti minimi e delle pensioni d'invalidità)	mld	4.807,8
- oneri derivanti da provvidenze e sgravi contributivi	mld	12.409,3
- agevolazioni contributive	mld	455,-
- oneri diversi	mld	295,9
<b>TOTALE</b>	<b>mld</b>	<b>56.078,8</b>

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le previsioni di spesa al medesimo titolo per i restanti esercizi del triennio 1995-97 segnano una apprezzabile riduzione. Esse, infatti, risultano valutate in circa 50.700 miliardi per il 1996 ed in circa 49.700 miliardi per il 1997.

La nota di variazioni al bilancio 1995 ed al bilancio pluriennale 1995-97 (Atto C.D. n. 1072 bis) riduce l'importo degli sgravi contributivi per 1.200 miliardi, per cui, anche l'entità complessiva dei trasferimenti per l'esercizio 1995 si riduce di pari importo, scendendo da 56.078,8 a 54.878,8 miliardi.

Ciò in relazione ai minori sgravi contributivi effettivamente concessi dall'INPS negli anni 1992 e 1993 nei territori del Mezzogiorno.

È da notare che le previsioni di cui sopra scontano gli effetti delle misure congiunturali e strutturali varate nel 1992 ed attuate, rispettivamente, con il decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1994 n. 438 e con il decreto-legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, emanato in attuazione della legge di delega n. 421/1992, le quali hanno comportato riduzioni della spesa previdenziale, inizialmente valutate per il 1994 ed il 1995 in 14.000 e 18.000 miliardi, rispettivamente, ed in cifre ancor più consistenti per gli anni successivi, ma che la grave crisi occupazionale può indurre realisticamente a ridimensionare.

Vale la pena di ricordare che i principali interventi di natura congiunturale hanno riguardato la sospensione, fino a tutto il 1993, dei trattamenti pensionistici di anzianità e della perequazione automatica di tutti i trattamenti pensionistici – salvo l'adeguamento al costo della vita – e l'aumento delle contribuzioni. Le modifiche strutturali sono consistite, invece, nell'innalzamento graduale dell'età di pensione d'invalidità e di vecchiaia, nell'allargamento del periodo retributivo per il calcolo della pensione, nella modifica del sistema di rivalutazione delle pensioni – limitato alla sola variazione del costo della vita e non anche alla dinamica salariale – e nella revisione dei limiti di reddito per fruire dei trattamenti minimi.

Come evidenziato nel referto della Corte sul bilancio a legislazione vigente per il 1994 e, principalmente, nella relazione al rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1993, le anzidette riforme, pur producendo una significativa riduzione della spesa tendenziale, non sono state – tuttavia – in grado di incidere in modo determinante sull'equilibrio delle gestioni previdenziali e di impedire la crescita dell'intervento statale in tale specifico settore e dell'incidenza della spesa previdenziale sul prodotto interno lordo.

In particolare, nella suddetta relazione sono state poste in rilievo le numerose dicrasie ed incongruenze del sistema pensionistico italiano e sottolineata l'urgente necessità di un riordinamento dei vari istituti in cui lo stesso si sostanzia.

Invero, il disegno di legge-delega (Atto Camera n. 1366) presentato dal Governo al Parlamento contestualmente al decreto-legge 28 settembre 1994, n. 553, per la sospensione temporanea dell'efficacia delle domande di pensionamento anticipato nel settore pubblico e privato, al disegno di legge finanziaria per il triennio 1995-97 ed al provvedimento con essa collegato recante "misure di razionalizzazione della finanza pubblica", prevede che con uno o più decreti legislativi sia riformato il sistema previdenziale italiano, sia obbligatorio che complementare, ridisegnando in via strutturale le prestazioni di ciascuno dei livelli previdenziali e la loro correlazione con i versamenti contributivi, le flessibilità temporali relative alla fruizione delle prestazioni e le normative fiscali e degli oneri sociali, attuandosi un processo di armonizzazione dei trattamenti pensionistici dei settori pubblico e privato che preveda – fra l'altro: la revisione del meccanismo della contribuzione figurativa e delle anzianità convenzionali; l'introduzione di criteri di graduazione della pensione di reversibilità in funzione della consistenza e del reddito del nucleo familiare superstite; la revisione dei sistemi di ricongiunzione dei periodi assicurativi e di prosecuzione volontaria; la revisione delle aliquote contributive; la revisione della disciplina delle forme pensionistiche complementari ancora inoperanti nel modello previsto dal decreto-legislativo 21 aprile 1993, n. 124.

In anticipazione del predetto più ampio disegno di delega e con intenti di risanamento della spesa pubblica in tale settore, gli articoli da 9 a 15 del menzionato provvedimento collegato recano "significative innovazioni, a carattere principalmente strutturale, all'assetto normativo degli ordinamenti pensionistici dei lavoratori dipendenti privati e pubblici e dei lavoratori autonomi, destinate, sia pure con gradualità, a rendere maggiormente sostenibile, anche in prospettiva, la dinamica dei costi del sistema pensionistico". (V. relazione illustrativa, pag. 5).

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le misure in concreto previste concernono:

- 1) l'accelerazione dei tempi per l'elevazione dell'età pensionabile a 65 anni per gli uomini ed a 60 per le donne;
- 2) la penalizzazione per le pensioni di anzianità inferiori ai 40 anni di attività contributiva in ragione del 3% per ogni anno di anticipazione rispetto all'età di vecchiaia;
- 3) la postergazione dal 1 novembre al 1 gennaio successivo della decorrenza dell'adeguamento delle pensioni al costo della vita per i trattamenti minimi ed al tasso di inflazione programmato per gli altri trattamenti;
- 4) l'assoggettamento alla ritenuta Tesoro del 18% della retribuzione pensionabile dei dipendenti statali;
- 5) l'inclusione dell'indennità integrativa speciale nella determinazione della base pensionabile e l'adozione dei medesimi criteri vigenti nell'assicurazione generale obbligatoria per il calcolo delle pensioni di reversibilità del settore pubblico;
- 6) lo slittamento dei termini per la corresponsione della maggiore indennità di buonuscita per effetto dell'inclusione dell'indennità integrativa speciale;
- 7) la riduzione del tasso di rendimento per gli anni successivi al 1994;
- 8) l'aumento da 5 a 10 anni del requisito contributivo per l'integrazione al minimo delle pensioni liquidate in regime di convenzione internazionale;
- 9) l'ulteriore differimento al 1 luglio 1996 per la corresponsione dell'ultima tranche, pari al 60% dell'allineamento delle cosiddette pensioni d'annata;
- 10) il ritocco della normativa sul consono contributivo dell'INPS e dello SCA.

Secondo le indicazioni contenute nella relazione tecnica, le maggiori entrate e le riduzioni di spesa di cui ai singoli punti anzidetti in miliardi di lire, relativamente al triennio 1995-97 risultano le seguenti:

anni		1995	1996	1997
punto 1	economie	396	1.185	1.575
punto 2	economie	5.694	5.048	5.117
punto 3	economie	1.347	1.136	1.208
punto 4	maggiori entrate	765	790	815
punto 5	economie	69	207	345
punto 6	economie	600	600	600
punto 7	economie	-	44	101
punto 8	economie	38	116	199
punto 9	economie	2.800	1.300	-
punto 10	maggiori entrate	2.100	450	450
<b>Totale</b>		<b>13.809</b>	<b>10.876</b>	<b>10.410</b>

L'impatto sul saldo netto da finanziarsi nei tre esercizi è, rispettivamente, di 4.040, 2.783 e 2.214 miliardi, mentre quello sulla tesoreria è pari alla differenza (9.769, 8.093 e 8.196 in ciascuno dei tre esercizi).

Trattasi di una manovra complessa, il cui completamento ed i cui definitivi contorni sono destinati a realizzarsi con l'attuazione della delega cui sopra è stato fatto riferimento.

Le cifre sopra riportate testimoniano, comunque, la rilevanza degli effetti positivi connessi alle proposte misure.

È da sottolineare che in base all'art. 6 del disegno di legge finanziaria 1995 l'importo dei trasferimenti all'INPS per il concorso dello Stato agli oneri della Gestione degli interventi assistenziali è stabilito in 1.025

miliardi per il 1995, di cui 25 destinati alla copertura della quota parte delle pensioni erogate dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti, alle gestioni dei lavoratori autonomi, dalla gestione speciale minatori e dall'ENPALS e 1000 in relazione alla progressiva assunzione da parte dello Stato degli oneri aventi natura assistenziale di cui all'art. 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88 che ha sancito il principio della separazione tra area assistenziale e area previdenziale dell'INPS.

L'entità dei trasferimenti per l'adeguamento della quota parte di mensilità delle pensioni erogate dalle gestioni previdenziali posta a carico dello Stato ammonta per il 1995 a 22.494 miliardi ed è così ripartita: 16.829 al Fondo pensioni lavoratori dipendenti; 1.151 alla Gestione commercianti; 1192 a quella per gli artigiani; 3.240 alla Gestione speciale coltivatori diretti, mezzadri e coloni, 3 alla Gestione speciale minatori e 79 all'ENPALS.

Devesi rilevare che nell'art. 6 citato non risulta riportata la norma, dal 1983 presente in tutte le leggi finanziarie, che fissa il tetto dei trasferimenti all'INPS, a titolo di pagamenti di bilancio e di anticipazioni di tesoreria.

Nel sottolineare che il tiraggio dalla tesoreria è normativamente previsto per transitorie deficienze di cassa e che di fatto esso ha assunto la funzione di integrazione delle risorse garantite dal bilancio, devono manifestarsi seri dubbi sulla possibilità per l'INPS di contenere gli oneri per interventi assistenziali entro i limiti degli apporti statali stabiliti dalla legge finanziaria ed il fondato timore che l'esposizione dell'Istituto verso la tesoreria statale, che al 31.12.1993 aveva raggiunto la ragguardevole cifra di circa 152.658 miliardi, sia destinato a crescere ulteriormente.

### 3.7 Finanza regionale

Una particolare attenzione merita la determinazione del fondo comune regionale (art. 8 legge 281/70), dal momento che ancora una volta viene disatteso quanto già avvisato da questa Corte sul modo di costruzione del b.l.v. (v. relazioni sugli esercizi 1992 e 1993).

L'osservazione non è di poco conto, perché proprio sul puntuale rispetto di queste regole si misura il corretto rapporto fra amministrazioni centrali e regionali in ordine all'equilibrata distribuzione fra comparti dei sacrifici e degli oneri imposti da manovre correttive, funzionali ad esigenze di contenimento.

Con riguardo al fondo comune di cui all'art. 8 della legge n. 281/70 il bilancio a legislazione vigente (Tesoro - cap. 5926) indica l'importo di 3.973,711 miliardi al netto delle somme derivanti dalle leggi di settore confluite ai sensi dell'art. 12, comma 1, della legge 537/93 e dello stanziamento relativo al fondo per il ripiano dei disavanzi delle aziende di trasporto locale. Le misure correttive recate dal d.d.l. dello scorso settembre in tema di "razionalizzazione della finanza pubblica" (A.C. 1365) si muovono in direzione di una riduzione dei trasferimenti dello Stato in favore del comparto regionale: L'articolo 29, comma 1, dispone che "a decorrere dall'anno 1995 la quota del 3,10% dell'imposta di fabbricazione sugli olii minerali, loro derivati e prodotti analoghi di cui all'art. 8, primo comma, lett. a) della legge 16 maggio 1970 n. 281, come modificato dall'art. 4, comma 5, della legge 23 dicembre 1992 n. 500 è ridotta al 2,3%". La relazione tecnica che accompagna il d.d.l. determina quindi in 266 miliardi la riduzione conseguente per il 1995 alla variazione di aliquota. Il fondo comune regionale - al netto come sopra indicato - viene fissato in 3.707,711 miliardi, rispetto ai 3.422,254 miliardi indicato dalla relazione tecnica quale importo relativo all'esercizio 1994, ma che a tener conto della manovra '94 risulta in realtà pari allo stanziamento di 3.606 miliardi per fondo comune ex art. 8, legge allo stanziamento che figurava nel cap. 5926 dello stato di previsione del ministero del tesoro.

A proposito di tali disposizioni c'è da osservare quanto segue.

L'art. 4, comma 5, della legge 23 dicembre '92 n. 500 (finanziaria '93) non ha affatto modificato l'art. 8, 1 comma lett. a) della legge 281/70. In quanto contenuta nella finanziaria '93, la predetta disposizione ha semplicemente recepito gli effetti della manovra dell'anno, attuata con la delega contenuta nella legge n. 421 del 1992 e con il d.l.vo 30 dicembre '92 n. 504, quest'ultimo attribuendo alle regioni a statuto ordinario, a decorrere dal 1 gennaio 1993, l'intera tassa automobilistica di cui all'art. 5 della legge n. 158 del 1990, oltre le relative tasse e sopratasse. La finanziaria '93, all'art. 4, ha fissato esclusivamente il modo di copertura relativamente alla corrispondente minore entrata per il bilancio dello Stato; e, nel farlo, ha previsto 3.550 miliardi da reperire tramite altrettanta riduzione del fondo comune.

## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ora, gradatamente, queste sono le considerazioni da farsi a riguardo del modo di determinazione del fondo comune 1995.

La prima attinge alle medesime osservazioni che questa Corte ha rassegnato in sede di relazione sulla copertura della legge finanziaria '93, alla quale pertanto si invia, non senza ricordare come già allora veniva sottolineato un trasferimento per fondo comune inferiore per 1.350 miliardi rispetto a quanto sarebbe spettato alle regioni a statuto ordinario sulla base della esatta ricostruzione della disciplina normativa di gente e di principi recati dalla legge di delega n. 421.

Di più va detto che, se la determinazione del fondo comune deve scontare l'importo della tassa automobilistica attribuita, è pur vero tuttavia che alla relativa previsione e al susseguente effettivo accertamento occorre far riferimento per una valutazione delle risorse spettanti alle regioni a legislazione vigente.

In altri termini, per la ricostruzione della legislazione vigente, occorre partire dalla disposizione dell'art. 4 della legge n. 500 del '92 (fin. '93) che, pur con la descritta disarmonia legislativa, ha comunque fissato una regola importante: la neutralità delle riscossioni per tassa automobilistica rispetto all'ammontare del fondo comune.

Se questo è vero, due sono le osservazioni che ne conseguono.

La prima, è che per il '94 la legge 421 ha previsto, a fronte della attribuzione dell'intera tassa automobilistica, un onere di minore entrata per il bilancio dello Stato di 3.410 miliardi (mentre di 3.550 era la previsione per il 1993). Da questo punto di vista l'esigenza di copertura si è ridotta di 140 miliardi e di altrettanto accresciute le risorse da attribuire per fondo comune.

La seconda osservazione trova sostegno nel collegamento legislativo istituito fra riscossioni effettive per tassa automobilistica e importo del fondo comune; dal momento che comunque occorre assicurare alle regioni l'importo che sarebbe loro spettato a tale titolo rispetto alla legislazione vigente (comma 6 dell'art. 4 della legge n. 500/'92 nel coniugato disposto con l'art. 4, comma 5, lett. d) della legge 421 del 1992). Ma allora deve tenersi conto di tali effettive riscossioni, le quali — oltre alla necessaria previsione e stanziamento dei relativi conguagli — fondano altresì la congruenza delle previsioni a legislazione vigente.

Quanto a quest'ultimo aspetto, va allora ricordato — e sul punto la Corte si è soffermata nella relazione licenziata nel giugno scorso e indirizzata al Parlamento e ai Consigli regionali — che le riscossioni 1993 e i conseguenti accertamenti (per i bilanci regionali) sono risultati inferiori di 275 miliardi rispetto a quanto assicurato alle regioni (3.275 miliardi (3.550 miliardi). Il che schiude alla necessaria rideterminazione del fondo comune che deve tener conto a legislazione vigente, oltretutto dei necessari conguagli a carico del bilancio dello Stato, pure della stima ragionevolmente misurata e congruente rispetto all'evoluzione delle predette riscossioni e dei correlativi accertamenti in entrata per i bilanci regionali.

Per concludere sul punto, la determinazione del fondo comune correttamente impostata per tener conto dell'ampiezza della manovra deve scontare le riflessioni esposte e, a tutto concedere, anche a non assumere a base di partenza l'aliquota del 15% dell'imposta di fabbricazione sugli olii minerali, non consente di discostarsi da un computo che, partendo dall'importo attribuito per il '94 (3.606 miliardi) sconti razionalmente la necessità dei relativi conguagli di inferiore riscossione/accertamento per tassa automobilistica e la più corretta cifra stimabile per il '95.

Solo su queste basi è corretto costruire una manovra che intenda muoversi nel senso di una reale ricostruzione degli oneri e dei sacrifici imposti al comparto regionale nel raffronto con gli altri comparti compresi nel medesimo consolidato valevole per l'assolvimento degli obiettivi fissati nel DPEF.

### 3.8 Finanza locale

#### 3.8.1 Trasferimenti agli enti locali

L'ammontare delle previsioni assestate 1994 dei trasferimenti erariali agli enti locali è pari a 33.901 miliardi, di cui 21.268 miliardi corrispondenti alle entrate correnti e 12.633 miliardi in conto capitale. Per l'anno 1995 le previsioni degli anzidetti trasferimenti non hanno subito variazioni di rilievo (+ 620 miliardi, percentualmente + 1,79%) e sono pari a 34.521 miliardi di cui 22.630 miliardi relativi alle spese correnti e 12.161 miliardi relativi alle spese in conto capitale.



## XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Come si vede, mentre i trasferimenti in conto capitale sono limitatamente diminuiti rispetto al precedente anno, si registra un aumento di quelli di parte corrente.

Le previsioni a legislazione vigente dei trasferimenti correnti, rispetto alle previsioni assestate 1994, mostrano una crescita di 1.092 miliardi (+4,88%) dovuta alle maggiori assegnazioni disposte a favore del Fondo perequativo degli squilibri della fiscalità locale (+644 miliardi) e del Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali (+524 miliardi).

Riguardo le previsioni a legislazione vigente dei trasferimenti in conto capitale si osserva, nei confronti delle previsioni assestate 1994, una diminuzione di 472 miliardi (-3,73%) conseguente ad erogazioni più contenute per il Fondo per lo sviluppo degli investimenti e che costituisce un anticipo della manovra di contenimento del 1995.

Il disegno di legge collegato alla finanziaria " misure di razionalizzazione della finanza pubblica", all'art. 29, commi da 3 a 7, prevede la riduzione, per l'anno 1995, dei trasferimenti erariali oltre che alle Regioni a statuto speciale anche alle Province autonome per l'importo complessivo di 1.355 miliardi. La manovra di riduzione, la cui incidenza è diversamente determinata nei confronti di ciascuna regione e provincia autonoma, è imposta dalla esigenza di contenere il fabbisogno finanziario di ciascun esercizio e di rendere partecipi detti enti del processo di risanamento della finanza pubblica.

Lo stesso disegno di legge prevede all'art. 30 l'emissione di prestiti obbligazionari da parte degli enti territoriali; trattasi di emissioni finalizzate agli investimenti e presuppongono che l'ente non si trovi in situazione di disavanzo; nel fissare le modalità di tali prestiti la stessa disposizione sancisce la devoluzione alle entrate del bilancio dello Stato dello 0,1% del prestito stesso e la preclusione ai finanziamenti della Cassa depositi e prestiti per l'esercizio in cui viene deliberata l'emissione di un prestito obbligazionario. Queste due ultime condizioni consentono di compensare l'effetto positivo del prestito obbligazionario sul fabbisogno con le minori erogazioni, in misura corrispondente al prestito, sostenute dalla Cassa depositi e prestiti a seguito delle minori richieste di mutui.

### 3.8.2 Trasporto locale

La Corte, nelle sue precedenti relazioni, alle quali si rimanda ha, costantemente, indicato le ragioni ed i fattori che hanno contribuito a rendere negativa la gestione aziendale dei trasporti locali con conseguente formazione di ingenti disavanzi.

Il disavanzo di esercizio del trasporto pubblico locale, a tutto il 1993, è stimato dalle competenti autorità governative in 13.000 miliardi (non comprensivo del deficit delle aziende esercenti trasporti pubblici in concessione e del disavanzo del settore relativo alla gestione 1994).

Il disegno di legge finanziaria 1995, all'art. 4 comma 1, stabilisce, in 5.128 miliardi, già comprensivi dell'importo di 531,77 miliardi determinati ai sensi dell'art. 9 della legge 10 aprile 1981, n. 151, e dell'importo di 245 miliardi, di cui 153 miliardi per il 1994 e 92 miliardi per il 1995, ai sensi dell'art. 1 comma 4 ter, del decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 485 convertito nella legge 17 febbraio 1993, n. 32, il FNT, già confluito nel Fondo comune di cui alla legge n. 281 del 1970.

Da notare che la dotazione del FNT, rimasta invariata dal 1992 al 1994, nel 1995 ha subito un aumento pari a 364 miliardi, corrispondente al 7,09%.

I contributi del FNT erogati alle Regioni sono destinati, esclusivamente, al finanziamento dei servizi del trasporto pubblico locale e devono coprire la differenza emergente tra costi e ricavi gestionali.

Ancorché il sistema previsto dalla citata legge n. 151 del 1981 ponga a carico delle aziende e/o enti locali i disavanzi di gestione non coperti dai trasferimenti regionali, gli ulteriori disavanzi di gestione, dovuti alla crisi endemica del settore, sono stati di regola ripianati con appositi provvedimenti di legge e con oneri a carico del bilancio dello Stato (l'ultimo dei quali è il decreto-legge 30 settembre 1994, n. 563).

