

finanza pubblica" (L.662/96) e con il decreto di fine anno "Misure urgenti in materia tributaria, finanziaria ecc." (D.L. 669/96), convertito nella legge n. 30 del 1997.

All'approvazione parlamentare di tali provvedimenti si affiancava, più di recente, l'approvazione da parte di EUROSTAT (l'ufficio statistico delle Comunità europee) delle citate riclassificazioni e revisioni di criteri contabili, che ha consentito di precisare natura ed effetti delle misure selettive di riduzione dell'indebitamento prospettate nella Nota di aggiornamento al DPEF.

Le modifiche all'originario impianto della manovra introdotte nel corso del dibattito parlamentare non hanno comportato variazioni quantitative di rilievo sui saldi, mentre hanno prodotto significative correzioni nella composizione tra poste d'entrata e di spesa. Nel complesso - assumendo la realizzazione delle ipotesi assunte dal governo nelle relazioni tecniche - l'effetto d'impatto delle misure di contenimento del fabbisogno non dovrebbe discostarsi dai circa 62 mila miliardi indicati dalla Nota di aggiornamento al DPEF e dalla Relazione previsionale e programmatica per il 1997. Nel disegno originario del DPEF 1997/99, tuttavia, la manovra di bilancio affidata alla legge finanziaria e ai provvedimenti collegati era stata impostata in modo da assicurare la netta prevalenza degli interventi di contenimento della spesa, che avrebbero dovuto produrre effetti pari a circa il doppio di quelli sulle entrate nel 1997. Quanto alle entrate, il criterio seguito consisteva nel compensare il venir meno del gettito di imposte e tasse di natura straordinaria, ma nel rispetto dell'obiettivo di invarianza della pressione tributaria. La decisione del governo di intensificare gli interventi correttivi, al fine di accelerare il passo verso i parametri europei, ha comportato una composizione della manovra complessiva diversa da quella deliberata nel DPEF.

Lo scostamento era già percepibile nelle proposte governative sottoposte al Parlamento che, al netto delle operazioni contabili, delineavano un pacchetto di interventi composto per metà da maggiori entrate e per metà da contenimenti di spesa.

L'incidenza relativa dei diversi interventi si è ulteriormente modificata nella direzione di un rilievo maggiore dei provvedimenti tributari e, in generale, relativi all'entrata, a seguito dell'approvazione parlamentare e del completamento della manovra. Lo scarto rispetto ai propositi iniziali appare con maggiore evidenza se si guarda al conto delle amministrazioni pubbliche. Secondo stime della Banca d'Italia, e al netto delle riclassificazioni contabili, le maggiori entrate sarebbero nel 1997 di poco inferiori ai 28 mila miliardi contro circa 18.500 miliardi di minori spese. Infatti, come è già stato messo in evidenza in occasione della manovra dello scorso anno, la divergenza nella ripartizione della manovra tra i conti del settore statale e della P.A., è attribuibile alle caratteristiche di alcune misure (soprattutto nei settori della finanza locale e della previdenza) che, classificate come minori spese in termini di settore statale, corrispondono a maggiori entrate tributarie o contributive a livello di conti delle Amministrazioni pubbliche. In proposito, nella manovra di quest'anno la questione riguarda essenzialmente la contabilizzazione degli effetti della misura, prevista dal "collegato", di armonizzazione contributiva per i dipendenti pubblici (circa 2500 miliardi di benefici attesi), valutata come minore spesa per il settore statale e, invece, come maggior prelievo contributivo per la P.A.

In termini di contabilità nazionale, peraltro, le riclassificazioni contabili consentite dall'EUROSTAT (trattamento degli interessi sul risparmio postale, riclassificazione del debito delle Ferrovie dello Stato ecc.) produrranno effetti - sostanzialmente riferibili al comparto della spesa - quantitativamente maggiori (poco meno di 16 mila miliardi) rispetto a quelli registrati in termini di settore statale (circa 11.500 miliardi).

A seguito di questa ristrutturazione della manovra, gli interventi di prelievo tributario e contributivo risultano poco inferiori al 60% dell'intero pacchetto, al netto delle riclassificazioni: ne discende che l'obiettivo iniziale di invarianza della pressione fiscale nel 1997 non sarà conseguito.

5.4 Nella Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa, presentata al Parlamento nello scorso mese di marzo, la Corte ha, come di consueto, analizzato i provvedimenti che compongono la manovra di bilancio per il 1997. Ad essa si rinvia per le puntuali osservazioni sulla congruità delle valutazioni relative agli interventi sulla spesa e sulle entrate.

In termini generali, la Corte - pur aderendo ai giudizi formulati nelle diverse sedi istituzionali e dai maggiori centri di ricerca economica circa la sostanziale correttezza delle quantificazioni offerte dalle relazioni tecniche governative - avanzava tre osservazioni principali:

- in primo luogo, si sollevavano perplessità intorno alle valutazioni dei saldi tendenziali dei conti pubblici, sia per i possibili riflessi dello sconfinamento del 1996 che a causa della scarsa trasparenza e degli insufficienti raccordi tra bilancio dello Stato, gestione di tesoreria e rappresentazione finale in termini di contabilità nazionale;

- in secondo luogo, si evidenziava il rischio (già ampiamente illustrato nei paragrafi precedenti) che, anche per la temporaneità di alcune misure di controllo della spesa e di acquisizioni di entrate, si determinino spostamenti di oneri sugli esercizi successivi, rendendo precario quel consolidamento dei risultati di riequilibrio, che costituisce un requisito fondamentale degli "accordi di stabilità" sottoscritti in vista dell'avvio della terza fase dell'UME;

- infine, come si è già ricordato, si sottolineava la aleatorietà che caratterizza il rendimento delle politiche di contenimento dei disavanzi, allorché le misure di controllo diretto della spesa o di modifiche di aliquote di imposta lasciano sempre maggiore spazio a strumenti di razionalizzazione e di incentivazione i cui esiti finali sono largamente condizionati dal grado di risposta di amministrazioni e contribuenti.

Anche quest'anno, la Relazione di cassa presentata al Parlamento nei primi giorni di aprile - e che costituisce il tradizionale momento di verifica per l'aggiustamento dell'azione di finanza pubblica - ha confermato queste preoccupazioni.

Sulla base di un'ampia disamina delle cause dello scostamento del fabbisogno del 1996, del perdurare della fase congiunturale negativa dell'attività economica e dell'accertata minore efficacia del previsto di alcuni provvedimenti correttivi assunti nel corso del 1996, il governo ha verificato una consistente deviazione delle tendenze in atto dagli obiettivi programmatici. Per il 1997, lo scarto è stato misurato in circa 24 mila miliardi per il fabbisogno del settore statale e in 16 mila miliardi per l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

Al fine di correggere l'andamento tendenziale e di riconfermare il limite programmato del 3% del rapporto indebitamento/PIL, il governo ha predisposto una manovra integrativa (D.L. 28/3/97 n. 79 convertito nella legge 28/5/97 n. 140) con effetti di contenimento quantificati, in termini di Pubblica Amministrazione, in 15.550 miliardi per il 1997 e che, secondo le valutazioni governative, dovrebbero estendersi anche al 1998 (per oltre 10 mila miliardi) e al 1999 (per circa 5000 miliardi). L'intervento si propone, dichiaratamente, come una misura d'emergenza e, come tale, è composta, in massima parte, da anticipi d'imposta (6000 miliardi circa attesi da quello relativo al prelievo fiscale sul trattamento di fine rapporto e circa 4000 miliardi dall'acconto sulle riscossioni richieste ai concessionari e da altre misure minori) e da misure di controllo della spesa, basate prevalentemente su una ulteriore riduzione delle autorizzazioni di cassa dei Ministeri, sullo slittamento al 1998 delle erogazioni relative ai trattamenti di fine servizio dei dipendenti pubblici, e all'eliminazione degli anticipi previsti per le forniture e per gli appalti.

Nel complesso, il provvedimento, anche se con effetti temporanei, dovrebbe consentire di colmare il divario dello 0,8% che, secondo le stime della Relazione Trimestrale di cassa, allontanava dall'obiettivo del 3%.

5.5 La favorevole reazione dei mercati alla complessiva azione di finanza pubblica predisposta per il 1997 ha consentito di rafforzare il "dividendo" offerto dalla riduzione dei tassi d'interesse

che, secondo le rilevazioni della Banca d'Italia, ha consentito di restringere il differenziale rispetto ai tassi tedeschi dai 6.5 punti del marzo 1995 a circa un punto e mezzo (con riguardo ai titoli decennali).

L'obiettivo di rendere permanenti i miglioramenti dei conti pubblici è, pertanto, affidato alla capacità di ridisegnare interventi strutturali di correzione (soprattutto nel campo della spesa sociale) che, sostituendosi alle misure temporanee, consentano di consolidare quella rinuncia al "premio di rischio" sugli interessi che gli operatori internazionali ci hanno offerto con rapidità ma con riserva.

L'operazione di finanza straordinaria per il 1997, per quanto di dimensioni assai rilevanti non rappresenta il passaggio conclusivo verso l'equilibrio dei conti pubblici. Essa dovrà essere integrata e seguita da ulteriori e più solidi aggiustamenti nei settori di spesa devianti.

I contenuti dei provvedimenti strutturali necessari per introdurre tempestivamente una correzione quantitativa e qualitativa alle tendenze neutrali della finanza pubblica richiedono, come è ovvio, un approfondimento rigoroso.

In primo luogo, la razionalizzazione della spesa delle amministrazioni pubbliche deve essere estesa e approfondita muovendo dalla base offerta dai provvedimenti in materia di riforma del bilancio e di riforma amministrativa. E' necessario uno sforzo rilevante per rivedere i meccanismi e i programmi della spesa; un'opera intensa di revisione dei budget, dei modelli organizzativi, dei percorsi procedurali. Questa azione è tanto più necessaria quanto più si intenda riproporre per i prossimi anni un meccanismo di controllo della spesa statale basato sul contenimento delle autorizzazioni di cassa e sui limiti ai prelevamenti della tesoreria. Si tratta, infatti, - come si è già avuto modo di segnalare (par. 2) - di un meccanismo ad alto rischio a causa del potenziale spostamento di oneri sugli esercizi successivi, se non accompagnato, quanto prima, da un parallelo ridimensionamento del bilancio di competenza e, quindi, delle leggi sostanziali di spesa che ne sono alla base.

La serietà dei problemi di riequilibrio che restano aperti nel medio periodo esige, inoltre, un ripensamento complessivo delle regole e dei livelli di prestazione dello stato sociale, per le quali la Corte, già nell'ottobre scorso (audizione presso la Commissione Bilancio di Camera e Senato) si era espressa a favore di un provvedimento di delega legislativa già da adottare ben prima della manovra di bilancio per il 1998, sulla quale altrimenti verrebbe a gravare, in assenza di scelte strategiche già definite, un sovraccarico decisionale.

6. Il DPEF 1998-2000

6.1 Il completamento del percorso di risanamento costituisce l'oggetto del Documento di programmazione economico-finanziaria 1998-2000, presentato dal governo il 31 maggio scorso.

Il documento governativo - che sul piano informativo e dell'analisi si presenta nettamente migliorato rispetto alle passate edizioni - si propone di definire l'entità degli interventi correttivi necessari ad assicurare, nel periodo cruciale delle decisioni relative alla partecipazione all'Unione economica e monetaria europea, il consolidamento di un riequilibrio strutturale della finanza pubblica.

Si tratta di un impegno richiesto dall'adesione al Patto di stabilità e di crescita, che indica ai governi che lo hanno sottoscritto l'obiettivo di medio periodo di pareggio dei bilanci.

La dimensione quantitativa dello sforzo aggiuntivo da compiere per perseguire tale obiettivo è misurata, nelle analisi offerte del DPEF, attraverso due principali ricognizioni sulle tendenze in atto:

- quella che, alla luce delle più recenti tendenze internazionali e interne, ridefinisce il quadro macroeconomico dal 1997 al 2000;

- quella relativa all'evoluzione a "politiche invariate" dei conti pubblici e, in particolare, del conto del settore statale e del conto delle Amministrazioni pubbliche, sempre con riferimento al periodo 1997-2000.

In via preliminare, il DPEF assume una ipotesi di preconsuntivo 1997, che aggiorna le precedenti valutazioni ufficiali sulla base, tra l'altro, della manovra integrativa adottata alla fine dello scorso mese di marzo. Viene, al riguardo, confermato che, nel 1997, nonostante una crescita reale dell'economia fortemente rallentata rispetto alle previsioni del precedente DPEF (dal 2% all'1,2%) e notevolmente inferiore a quella media che si sta realizzando in Europa (2,4%) - il rapporto tra indebitamento netto della P.A. e PIL scenderà dal 6,7% del 1996 al 3%, così come richiesto dai protocolli di Maastricht. Tale difficile meta sarebbe raggiunta in un contesto segnato da una solida tenuta dell'obiettivo programmatico d'inflazione (2,5%) e da una discesa più accentuata del previsto dei tassi d'interesse.

Il rapporto tra debito e PIL, in discesa già dal 1995, migliorerebbe ancora passando da 123,8 a 122,5%. L'intensità e la concentrazione nel 1997 delle misure correttive di finanza pubblica è ben evidenziata dalle dimensioni dei progressi rispetto al 1996: l'avanzo primario della P.A. aumenterà di oltre il 73%, raggiungendo i 130 mila miliardi, con un'incidenza sul PIL (6,7%) mai avvicinata da alcun paese industriale; l'indebitamento netto si ridurrà, rispetto all'anno precedente, di oltre il 53% scendendo a poco più di 58 mila miliardi.

6.2 Con riferimento al 1998 e agli anni successivi, il DPEF prospetta un piano di stabilità finanziaria, che definisce gli indirizzi e gli interventi per ottenere quel riequilibrio strutturale del bilancio pubblico che rappresenta un impegno prioritario nel quadro del patto di stabilità sottoscritto a Dublino.

Le azioni di finanza pubblica previste per il triennio 1998-2000 si dovranno attuare - secondo il DPEF - in un contesto macroeconomico caratterizzato da una graduale ripresa della crescita reale del PIL (2% nel 1998, 2,5 e 2,7 rispettivamente nel 1999 e nel 2000) e da un rigoroso controllo dell'inflazione (1,8% nel 1998 e 1,5% nel 1999 e nel 2000), condizione essenziale per il consolidamento della discesa dei tassi di interesse lungo l'intero arco del triennio di riferimento.

Gli obiettivi quantitativi di finanza pubblica prevedono che la necessaria garanzia di stabilità potrà essere offerta solo dall'ulteriore abbassamento della soglia del 3% nel rapporto indebitamento/PIL. Vengono, infatti, fissati traguardi del 2,8% per il 1998 e del 2,4% e 1,8% per il 1999 e per il 2000.

La severità della politica di bilancio e delle politiche di controllo dell'inflazione dovrebbe determinare una continua riduzione della spesa per interessi che, da oltre 200 mila miliardi (10,8% del PIL) nel 1996 scenderebbe a poco più di 173 mila miliardi nel 2000 (7,9% del PIL).

Di conseguenza, l'avanzo primario - che rappresenta l'indicatore più efficace del contributo richiesto ai cittadini nell'azione di riequilibrio dei conti pubblici - potrà iniziare a ridursi sia in valore assoluto che in rapporto al PIL (tornando su valori intorno al 6%).

6.3 Come si è accennato, il programma di interventi correttivi viene definito dal DPEF muovendo dagli scenari tendenziali di evoluzione di spese ed entrate pubbliche - attraverso il confronto con gli obiettivi programmatici - che consentono la misurazione delle correzioni da apportare.

Così, con riguardo al 1998, il quadro tendenziale relativo alla Pubblica Amministrazione indica:

- una spesa, al netto degli interessi, in netta accelerazione rispetto al 1997 (6,4% contro 2,2%), per effetto di una crescita molto rapida delle spese in conto capitale (14,6%) bloccate nel

1997 e dei contributi alla produzione, diminuiti in misura notevole nel 1997 a seguito delle misure di controllo diretto introdotte con la finanziaria del dicembre scorso;

- una spesa per prestazioni sociali che dovrebbe segnare un aumento molto superiore al tasso di crescita del PIL nominale (5,6% contro 3,8%);
- una spesa per interessi in diminuzione (-7,4%);
- un rallentamento imponente delle entrate complessive (1,4% rispetto al 1997) e, in particolare, un lieve regresso delle entrate tributarie, essenzialmente a seguito del venir meno di proventi straordinari decisi per il 1997; di conseguenza, una flessione della pressione tributaria di oltre un punto percentuale (dal 28,6% del 1997 al 27,5%);
- un indebitamento netto che, rispetto al PIL, risulterebbe dal 3% del 1997 al 4,1% del 1998.

La composizione della manovra correttiva per il 1998 è, pertanto, effettuata dal DPEF sulla base di proiezioni tendenziali che - opportunamente estese all'intero periodo 1997-2000 - segnalano deviazioni consistenti, rispetto al tasso di crescita del PIL, della spesa per prestazioni sociali e, in particolare, delle pensioni, dei trasferimenti agli enti decentrati e, in senso negativo, di alcune categorie di imposte.

6.4 La definizione della manovra è effettuata assumendo alcuni vincoli fondamentali:

- la pressione tributaria dovrà essere, nel 1998, pari a quella prevista per il 1997, al netto del contributo per l'Europa. Rispetto allo scenario tendenziale, ciò offre un margine per interventi in materia di entrate pari a circa lo 0,5% del PIL (10 mila miliardi circa), dato che il governo ritiene incompatibile con gli obiettivi consentire che si realizzi in un solo anno la riduzione di oltre un punto che si osserva nel quadro tendenziale;
- la spesa in conto capitale dovrà potersi sviluppare secondo gli elevati tassi di crescita stimati nelle proiezioni tendenziali (14,6%), così da rafforzare le politiche degli investimenti e per l'occupazione;
- la quota delle prestazioni sociali sul PIL dovrà stabilizzarsi sul valore medio del biennio (1996-97) (19,4%).

A seguito di tali vincoli, l'intervento complessivo per il 1998 - stimato in 25 mila miliardi - dovrebbe presentare una composizione determinata per 10 mila miliardi da misure fiscali e per 15 mila miliardi da provvedimenti di contenimento della sola spesa corrente primaria, che dovranno ridurre il tasso di crescita del 5,7% tendenziale al 3,7%, di poco inferiore alla prevista crescita nominale del PIL.

L'azione correttiva per il 1998, come si è detto, porterebbe l'indebitamento netto della P.A. al di sotto di 57 mila miliardi (2,8% del PIL); l'avanzo primario scenderebbe a 117 mila miliardi (5,8% del PIL); il debito aumenterebbe ancora in valore assoluto, raggiungendo quasi i 2.500 milioni di miliardi ma si ridurrebbe in rapporto al PIL (circa 121%).

6.5 Per quanto attiene agli interventi sulla spesa e sulle entrate, che dovranno essere operativamente definiti con la legge finanziaria e i "collegati" per il 1998, il DPEF, secondo la prassi che ne delimita il ruolo a documento di indirizzo, fornisce solo alcune indicazioni sui criteri generali d'impostazione della manovra.

Per la spesa le principali linee di intervento - e i corrispettivi risparmi attesi per il 1998 - si riportano:

- ad azioni di razionalizzazione in numerosi comparti (scuola, sanità, acquisto di beni e servizi, ecc.) favorite dall'attuazione delle nuove discipline sul bilancio e sulla semplificazione amministrativa (5000 miliardi);

- alla revisione dei finanziamenti statali agli enti decentrati (anche attraverso la prosecuzione e l'aggiustamento delle misure di controllo dei flussi di cassa e di tesoreria già attuate nel 1997 e ad un maggiore ricorso a strumenti di concertazione, al riordino della politica tariffaria (trasporti e poste) e di finanziamento alle aziende di servizio pubblico;

- ad interventi di riforma dello stato sociale (mercato del lavoro, sanità, assistenza e pensioni).

Gli interventi di cui a questi ultimi due punti dovrebbero consentire, nel 1998, risparmi complessivi per circa 10 mila miliardi.

Quanto alle entrate - nel rispetto del citato vincolo che consente, per il 1998, una flessione della pressione tributaria di 0,6 punti di PIL - le misure dovrebbero riguardare:

- la correzione dell'insoddisfacente andamento tendenziale delle imposte indirette (soprattutto attraverso il completamento del processo di adeguamento dell'IVA al regime comunitario che impone un accorpamento delle aliquote;

- l'intensificazione delle azioni miranti a favorire l'emersione di base imponibile (studi di settore, accertamento con adesione, conciliazione giudiziale, unificazione di dichiarazioni e versamenti fiscali e contributivi, potenziamento dei controlli).

Dagli interventi tributari sono attesi - come si è ricordato - circa 10 mila miliardi di maggior gettito nel 1998.

6.6 Nel prospettare la manovra di finanza pubblica per il 1998, il DPEF opportunamente rileva che, se gli obiettivi programmatici devono essere rappresentati con riferimento al conto della Pubblica amministrazione, come richiesto dagli impegni europei, non può essere trascurata l'esigenza fondamentale di verificare che vi sia coerenza tra gli stessi obiettivi e l'evoluzione del bilancio dello Stato, che dei conti pubblici è la componente quantitativamente più rilevante.

All'interno della gestione del bilancio, poi, il documento governativo avverte il rilievo di una verifica di compatibilità tra le previsioni di cassa, che più direttamente si rapportano ai conti della Pubblica amministrazione, e il bilancio di competenza che, integrato dai residui che originano da esercizi precedenti, determina la massa acquisibile o spendibile alla quale si commisurano incassi e pagamenti effettivi. Nel DPEF è riportato, in forma aggregata e sintetica, il quadro programmatico del bilancio di competenza 1998-2000 ritenuto "compatibile con l'evoluzione programmata delle componenti di entrata e di uscita del conto della Pubblica amministrazione".

E' questo un punto cruciale. Le valutazioni espresse all'inizio di questo capitolo, sui rischi di una disciplina della gestione di cassa non ancora accompagnata da una parallela efficacia delle regole e dei criteri di formulazione del bilancio di competenza, inducono a ritenere necessaria e urgente una riflessione più approfondita e più accurati accertamenti, allo scopo di correggere tendenze che potrebbero rivelarsi incompatibili con il percorso di risanamento tracciato nel documento di programmazione economico-finanziaria.

7. Bilancio e ordinamento contabile

7.1 La legge 3 aprile 1997, n. 94 offre una base positiva per affrontare sia i problemi della politica di bilancio come momento determinante della politica economica generale, sia i temi della definizione delle "politiche pubbliche" e dei criteri guida per la gestione. Da un lato, così, si integra e si completa il percorso avviato dalle leggi n. 468 del '78 e n. 362 dell'88; dall'altro, si stabilisce una connessione stretta fra razionalizzazione del bilancio e revisione dei modelli organizzativi e procedurali delle pubbliche amministrazioni, regolati dalle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127.

Il disegno complessivo delle riforme del '97 corrisponde alle linee generali suggerite al Parlamento dalla Corte dei conti con il referto specifico, reso su richiesta del Senato, nel giugno 1995.

Si pone, ora, dinanzi al Governo ed al Parlamento, l'impegno di riempire il contenuto delle deleghe legislative e regolamentari, cui è largamente affidato il compito di completare il quadro normativo, e di guidare la effettiva introduzione all'interno dell'esperienza amministrativa delle innovazioni gestionali, tecniche, organizzative, procedurali. La negativa esperienza degli anni recenti segnala il rischio elevato di inattuazione dei percorsi immaginati dal legislatore (si pensi alla vicenda della legge n. 537/93 e della legge n. 549/95).

7.2. Sul terreno della significatività del bilancio come strumento della politica economica generale si presentano, con maggiore urgenza nel quadro europeo, problemi non nuovi concernenti la struttura dei conti della finanza pubblica.

L'analisi svolta sulle cause dello scostamento fra previsioni e andamenti reali nel 1996 e sulle caratteristiche della manovra adottata per il 1997, suggerisce sia rimedi immediati, sia una riflessione in tema di principi dell'ordinamento di bilancio e contabile.

In sede di decisione di bilancio 1998-2000 sembrano delinearsi alcuni criteri di impostazione:

- una rigorosa ridefinizione delle previsioni di competenza volta a ridurre la distanza, venuta ad accentuarsi con la manovra '97, con gli andamenti di cassa, tenendo conto delle disponibilità effettive create dalla gestione residui (per gli impegni con i residui di stanziamento);
- una più realistica e congrua determinazione nel bilancio di competenza dei trasferimenti per la previdenza e per la sanità la cui cronica sottostima, negli anni passati, è una delle ragioni fondamentali della abnorme dilatazione dell'area coperta dalla gestione di Tesoreria (in questo senso si esprime, utilmente, il D.P.E.F. 1998-2000);
- la immediata adozione, per la decisione di bilancio 1998, dei criteri di formazione degli stati di previsione fissati dall'art. 3 della legge n. 94/97, che impongono un esame degli obiettivi e dei programmi delle amministrazioni, previa analisi dello stato di attuazione dei programmi in corso.

La costruzione dei decreti legislativi in materia di struttura del bilancio (art.5 l. n. 94/97) e di contabilità pubblica (art.6 l. n. 94/97), impone una più ampia valutazione le cui linee-guida sono da individuare nella evoluzione delle regole di finanza pubblica e contabilità economica definite in sede europea, con particolare riguardo alla transizione dall'attuale regime (SEC 79) a quello (definito in coerenza con regole generali ONU, SNA 93) posto dal nuovo accordo SEC 95, destinato ad entrare in vigore a partire dal 1999.

Si pone, in primo luogo, già con riferimento al SEC 79, il tema della costruzione di sistemi di classificazione tali da rendere più chiaramente confrontabili le risultanze della gestione di bilancio con quelle della Tesoreria (e quindi con il "settore statale") e con il conto delle pubbliche amministrazioni espresso in termini di contabilità economica nazionale (art. 5 comma 1, lettera f, l. n. 94/97). Su questa materia è operante una commissione di lavoro presso l'ISTAT (responsabile nazionale per Eurostat).

Se si guarda alla già definita evoluzione delle regole europee di contabilità pubblica e di contabilità economica nazionale (SEC 95) si pone il tema di una definizione del bilancio di competenza che si avvicini (con l'approssimazione e la gradualità consentite dalle stesse regole dell'U.E.) al criterio della competenza economica (principio "accrual") che consiste nella rappresentazione dei fenomeni gestori nel momento in cui sorge il fatto generatore delle sottostanti transazioni economiche. L'accoglimento, pur graduale, di questo principio pone in discussione la possibilità di mantenere istituti radicati nella nostra tradizione contabile come quello dei "limiti di impegno" (art. 20 commi 9 e 10, l. n. 468/78); impone una revisione della

disciplina concernente il rapporto fra leggi di spesa pluriennali e bilancio dettata dall'art. 11 quater della legge n. 468/78, modificata dalla legge n. 362/88; sospinge verso la riduzione e la progressiva eliminazione del fenomeno, ancora rilevante, di leggi di spesa i cui effetti producono spese permanenti al di là del periodo preso a base del bilancio triennale (fenomeno descritto e criticato dalle relazioni quadrimestrali della Corte sulla legislazione di spesa).

La adozione progressiva di criteri di costruzione del bilancio di competenza in linea con le regole del SEC 95 impone una collaborazione, sia per l'entrata che per la spesa, fra Tesoro, Finanze ed Istat; questo cammino sarà facilitato dal completarsi di basi informative fondate sulla contabilità analitica delle pubbliche amministrazioni, già introdotta per gli enti locali e per le aziende sanitarie, e da adottare anche per le amministrazioni centrali secondo il principio di delega fissato dall'art. 5 comma 1, lettera h, della legge n. 94/97.

7.3. La sessione di bilancio 1997-99 ha riproposto il tema della difficoltà di porre limiti rigorosi al contenuto dei provvedimenti collegati al disegno di legge finanziaria; in particolare, si è posta al centro del dibattito la questione dell'impiego di norme di delega legislativa.

La Corte conferma il proprio orientamento - coerente con l'insegnamento della Corte costituzionale (sentenze n. 2/94; n. 12/95) - secondo il quale il "collegamento" con la finanziaria sussiste se le misure introdotte "incidono direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e sono essenziali per realizzare l'indispensabile quadro finanziario". Il requisito essenziale dei provvedimenti collegati risiede, dunque, nella possibilità di una puntuale quantificazione dell'impatto sul bilancio e sul fabbisogno di cassa del settore statale in un arco di breve-medio periodo, che parte dall'esercizio successivo e si muove entro l'orizzonte del bilancio programmatico triennale.

Intesi in questo senso i provvedimenti collegati, insieme alla legge finanziaria, costituiscono parte integrante della "decisione di bilancio". All'interno del sistema della "decisione di bilancio", operano, per definire la portata sostanziale delle scelte di "manovra", i limiti posti dagli articoli 11, 11/bis, 11/ter della legge n. 468 come modificata dalla legge n. 362/88; e valgono le norme poste dai regolamenti parlamentari che introducono vincoli alla emendabilità e dettano regole procedurali a tutela dell'iter del bilancio. In questo ambito - la cui disciplina è da ricondurre direttamente ai precetti dell'art. 81 comma terzo e comma quarto della Costituzione - è dubbia la ammissibilità del ricorso a norme di delega. Il concetto ampio di "decisione di bilancio", costruito sulla base delle leggi n. 468 e n. 362 (ed accolto dalla Corte costituzionale) riconduce alla demarcazione delle attribuzioni fra Governo e Parlamento che assegna all'esecutivo il potere di proposta in materia di bilancio ma riserva integralmente alle Camere, con norme di legge direttamente operanti, il compito di pervenire alla decisione.

7.4. Il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria ritiene necessari, per il conseguimento degli obiettivi di medio periodo, interventi volti a correggere gli andamenti strutturali e i meccanismi istituzionali nei settori della spesa sociale (sanità, assistenza, politiche del lavoro, previdenza). Il Documento si attende, da questi provvedimenti, risparmi di spesa misurabili sin dal 1998, ma di maggior rilievo se considerati nel medio e lungo periodo.

Una vasta azione di riforma degli istituti fondamentali dello "Stato sociale" è stata intrapresa, nel recente passato, con la legge n. 421 del 1992, caratterizzata dall'ampio ricorso a norme di delega e da tempi di presentazione da parte del Governo e di esame parlamentare anticipati rispetto alla sessione di bilancio.

Il rilievo delle modificazioni organizzative e procedurali da recare alla disciplina di medio periodo dell'intervento sociale conduce a ritenere misure legislative di questa natura al di fuori del sistema della "decisione di bilancio" in senso proprio, i cui strumenti di manovra sono,

comunque, inseriti all'interno di contenuti propri della "fiscal policy" di breve periodo. Per questa ragione non sussistono, in queste materie, limiti alla possibilità di impiego dello strumento offerto dalle norme di delega, al di fuori di quelli generali posti dall'art. 76 della Costituzione.

La necessità di acquisizione del consenso sociale e politico, l'incidenza su bisogni e interessi dei cittadini e la complessità degli assetti istituzionali posti in gioco dalle riforme sociali inducono a ritenere utile il punto di riferimento offerto dalla legge n. 421 del 1992, sia con riguardo all'impiego di norme di delega, sia con riguardo ai tempi della decisione parlamentare.

Del resto questa soluzione è fissata, con riferimento agli interventi di riforma del bilancio e amministrativa (che hanno portato alle leggi n. 59, n. 94 e n. 127 del 1997), dalle risoluzioni del Senato e della Camera di approvazione del D.P.E.F. 1997-99 e delle analoghe risoluzioni aventi ad oggetto la Nota di aggiornamento dello stesso D.P.E.F., presentata all'inizio della sessione di bilancio.

Nel caso in cui, dunque, nonostante la presentazione anticipata da parte del Governo, l'esame parlamentare dei disegni di legge di riforma dello "Stato sociale" venisse ad intrecciarsi con l'esame della decisione di bilancio in senso proprio, la prassi adottata dal Parlamento per il 1997-99 delinea la nozione di "provvedimento collegato in senso ampio", caratterizzato dalla prevalenza, rispetto agli effetti finanziari di breve periodo, delle modificazioni organizzative e procedurali e da una incidenza sull'entrata o sulla spesa da misurarsi in un arco di medio e lungo periodo. Per questo tipo di provvedimenti gli organi della Presidenza delle due Camere, sulla base dei rispettivi Regolamenti, hanno ritenuto applicabili regole concernenti un iter parlamentare "garantito", configurando una sorta di "corsia preferenziale" per il loro esame e ritenendo, in larga misura, applicabile la disciplina concernente le preclusioni e i limiti di emendabilità configurati per i provvedimenti collegati in senso proprio.

7.5 La legge n. 94 del 1997 incide in modo innovativo principalmente sulla struttura del bilancio come strumento di ripartizione delle risorse e di definizione delle politiche pubbliche e delle linee-guida per la gestione. Questo essenziale profilo era scarsamente toccato dalle leggi n. 468/78 e n. 362/88 (che hanno restituito alla "decisione di bilancio" centralità come strumento di "fiscal policy", determinante della politica economica generale accanto alla politica monetaria e creditizia ed alla politica dei redditi).

La nuova disciplina - che attende di trovare una sua compiuta definizione attraverso i decreti legislativi di cui agli articoli 5 e 6 della stessa legge n. 94 - si fonda, rispetto alla precedente struttura, su una scelta parlamentare semplificata, costruita sulla base dell'incrocio fra due fondamentali classificazioni: la definizione delle "politiche pubbliche" per "funzioni-obiettivo" costruite in modo da individuare le "missioni" assegnate alle pubbliche amministrazioni, e da consentire la misurazione del prodotto delle attività amministrative anche con riguardo ai servizi finali resi ai cittadini; la identificazione dei "centri di responsabilità" della gestione e dell'attività amministrativa cui assegnare le risorse con una partizione per "unità previsionali di base".

E' indispensabile che la decisione parlamentare abbia ad oggetto sia la partizione per funzioni-obiettivo, sia quella per centri di responsabilità. Verrebbe meno - se no - l'effettiva capacità del Parlamento di definire le "politiche pubbliche" affidate al Governo ed alle pubbliche amministrazioni.

La configurazione del bilancio come momento di definizione delle politiche pubbliche e degli indirizzi per la gestione finanziaria e amministrativa include, come componenti essenziali, le norme che regolano, in termini innovativi, la procedura di formazione del bilancio, fondata sull'esame dei programmi delle amministrazioni, e il contenuto delle "note preliminari" a ciascun stato di previsione, concepite come documenti di definizione, per ciascun settore, delle politiche

pubbliche (articolo 1 comma 2 l. n. 94/97, che introduce un comma 4 quater all'art. 2 della legge n. 468; art. 3 l. n. 94/97, che introduce un art. 4 bis dopo l'art. 4 della legge n. 468/78).

Il principio guida di portata generale che sorregge la riforma è identificabile nella connessione fra struttura decisionale del bilancio (per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità) e riforma amministrativa, fondata sulla razionalizzazione dei modelli di organizzazione e del procedimento. Questa necessaria connessione è affermata sia dalla legge n. 94/97, che pone fra i criteri della delega il collegamento fra "la ripartizione delle risorse per funzioni" e la "identificazione dei centri di responsabilità" e "la disciplina del procedimento (art. 5 comma 1 lettera c), sia dalla legge n. 59/97 che pone fra i criteri della delega per la revisione dell'organizzazione amministrativa quello volto a "istituire, anche in parallelo all'evolversi della struttura del bilancio dello Stato ed all'attuazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 29/93, un più razionale collegamento tra gestione finanziaria ed azione amministrativa, organizzando le strutture per funzioni omogenee e per centri di imputazione delle responsabilità" (art. 12 comma 1, lettera m).

Il D.P.E.F. 1998-2000, collega alla "razionalizzazione dell'intervento pubblico", consentita dalla riforma del bilancio e dalla riforma amministrativa, obiettivi di risparmio di spesa misurabili sin dal 1998. Questo ambizioso obiettivo implica una accelerazione (anche rispetto ai tempi indicati da talune norme di delega) del processo di elaborazione degli strumenti normativi (decreti legislativi e regolamenti delegati). Ma soprattutto è evidente che al nuovo quadro normativo deve accompagnarsi un'opera di introduzione effettiva della innovazione all'interno dell'esperienza amministrativa. Quest'opera deve fondarsi sulla adozione di strumenti di analisi organizzativa e della gestione ed è tale da richiedere un impulso "straordinario" e l'impegno di rilevanti energie, in termini di impiego di esperti e di utilizzazione di tecniche di analisi, e, entro tempi medi, di formazione professionale, di reclutamento, di tecnologie informatiche.

La prospettiva di questo difficile percorso di razionalizzazione e ammodernamento appare ardua alla luce della esperienza sin qui condotta. Il percorso di attuazione del decreto legislativo n. 29 del '93 ha mostrato un vuoto proprio nella fase determinante della approvazione da parte del Ministro delle direttive generali per la definizione della politica pubblica di settore, per la ripartizione delle risorse fra i centri di responsabilità, per la definizione degli indirizzi della gestione e dell'attività amministrativa.

E' necessario intraprendere immediatamente una profonda trasformazione della natura degli uffici posti a disposizione dei Ministri, (come previsto dall'art. 12, comma 1 lettera o, l. n. 59/97) facendo perno sulla rete, sin qui scarsamente valorizzata, degli uffici statistici (coordinati dal SISTAN) e dei responsabili per l'informatica (che hanno nell'AIPA il proprio punto di riferimento). La distinzione fra "politica" e "gestione", che è alla base del disegno complessivo della riforma amministrativa, esige che i Ministri assumano la capacità di compiere, nella fase di formazione del bilancio e nel momento di impostazione della gestione finanziaria e amministrativa, le scelte programmatiche che devono essere sorrette da effettiva capacità di analisi delle politiche pubbliche e di definizione dei criteri guida della gestione. Se questo momento determinante resta vuoto si registra una "abdicazione" del momento politico-programmatico non compatibile con il disegno complessivo della riforma amministrativa.

7.6 In materia di entrata la nuova classificazione del bilancio per funzioni e centri di responsabilità dovrebbe, in primo luogo, condurre ad adottare all'interno della struttura formale del bilancio la classificazione per "Capi" attualmente oggetto del "Quadro di classificazione" prescritto dall'art. 220 del regolamento di contabilità dello Stato; classificazione che offre una rappresentazione del riparto della gestione fra i diversi servizi, più utile rispetto alla tradizionale classificazione per rubriche della amministrazione del Ministero delle finanze.

E' evidente che la struttura del bilancio per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità si applica pienamente anche sul versante dell'entrata; ne deriva un ripensamento complessivo dei criteri di classificazione teso a rafforzare, da un lato, la unitaria e congiunta rappresentazione dei risultati della gestione, dall'altro la adozione di schemi adeguati a consentire la misurazione dell'efficacia delle politiche dell'entrata e la correlazione fra attività dell'amministrazione finanziaria e risultati conseguiti.

Notazioni più analitiche sugli schemi di registrazione e rappresentazione contabile dell'entrata sono esposti nel capitolo III della presente relazione (paragrafo 2.1 sulla gestione dell'entrata).

7.7 Il disegno complessivo della riforma del bilancio e della riforma amministrativa trova il suo necessario elemento di "chiusura" nella capacità di misurare e valutare i risultati della gestione finanziaria e dell'azione amministrativa.

Il punto cruciale risiede nella struttura del rendiconto generale dello Stato che deve essere definita - in base ad una specifica norma di delega inclusa nell'art. 5 della legge n. 94/97 - in modo coerente con la nuova struttura del bilancio.

Il rendiconto deve essere, in primo luogo, correlato al "bilancio politico" sottoposto alla approvazione parlamentare, per consentire la valutazione, in termini di efficacia e di efficienza, dell'attuazione delle "politiche pubbliche" in ciascun settore. Per questo, il conto del bilancio deve essere costruito sulla base della classificazione per funzioni-obiettivo e della classificazione per unità previsionali di base, in modo da consentire l'evidenza delle entrate realizzate e delle spese impegnate e pagate, in conto competenza e in conto residui e la misurazione e valutazione dei risultati conseguiti in relazione agli obiettivi stabiliti nel D.P.E.F., nelle note preliminari a ciascun stato di previsione e nei programmi ministeriali di cui gli articoli 3 e 14 del d.lgs. n. 29/93.

Sempre con riferimento al "bilancio politico" il conto del bilancio dovrà contenere una esposizione dei risultati contabili con riferimento alle principali leggi di spesa.

In connessione con il "bilancio amministrativo", costruito dal Tesoro come temine di riferimento per la gestione, il rendiconto, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio, deve essere costruito sulla base delle articolazioni delle unità previsionali in capitoli e, per il conto del patrimonio, su una classificazione per "partite" pure raccordabile con le unità previsionali di base.

All'interno delle unità previsionali accanto alla articolazione in capitoli e in partite dovrà essere costruita una classificazione per "centri di costo" per i quali è esposta una contabilità analitica, impostando, sia pure con criteri di gradualità, la disciplina contabile, secondo il modello già adottato per gli enti locali e per le aziende sanitarie.

In prospettiva, l'unità elementare del bilancio e del rendiconto dovrebbe essere costruita, all'interno dei centri di costo, sulla base degli schemi per contabilità analitiche.

Il rendiconto generale dello Stato dovrà includere anche la costruzione di sistemi di indicatori di efficacia, efficienza ed economicità, finalizzati alla valutazione dei risultati delle politiche pubbliche, con riferimento al bilancio politico (classificazione incrociata per funzioni-obiettivo e per centri di responsabilità), e di indicatori microeconomici e di economia dell'amministrazione finalizzati alla misurazione e valutazione dei risultati della gestione correlati alla articolazione in capitoli e alla classificazione per centri di costo.

Potrebbe essere introdotto - in correlazione con le nuove leggi di entrata e di spesa ed alla copertura della decisione di bilancio - un quadro riassuntivo recante le valutazioni ex post sull'effettiva incidenza sui risultati del rendiconto delle nuove o maggiori spese, delle maggiori o minori entrate e, in genere, delle manovre di politica economica e fiscale di breve periodo.

7.8 Il rendiconto deve includere, per quanto attiene alle entrate, un più rigoroso adempimento dell'obbligo, imposto a tutte le amministrazioni, di fornire alla Corte, in sede di conto annuale delle proprie entrate, la "giustificazione dei risultati" (art. 24, l. n. 800 del 1862).

Deve essere impostata più efficacemente, avvalendosi di tecnologie infrastrutturali e telematiche, la verifica affidata alla Corte dei conti periodici dell'entrata (art. 262 regolamento di contabilità) anche in funzione del controllo sul rendiconto generale dello Stato (art. 39 del T.U. delle leggi sulla corte dei conti).

In materia di residui attivi la rappresentazione accolta nel consuntivo non consente di distinguere fra residui già riscossi negli esercizi precedenti e riscossioni avvenute nell'esercizio rendicontato, sempre in conto residui.

L'art. 18 comma 5 della novella introdotta al regolamento della contabilità di Stato (D.P.R. n. 376/95), colmando una lacuna della precedente normativa, ha prescritto che fra le contabilità di tesoreria da trasmettere alla Corte siano comprese anche quelle relative all'entrata.

L'avvio delle procedure informatiche in materia è oggetto di un gruppo di lavoro fra Banca d'Italia, Ragioneria Generale dello Stato, Ministero delle Finanze e Corte dei conti.

7.9 La nuova struttura del rendiconto costituisce una linea-guida per la programmazione dell'attività dei controlli interni, la cui rete dovrà provvedere alla costruzione degli indicatori e offrire alle amministrazioni un primo "circuito" ravvicinato di retroazione volto a migliorare la gestione.

E' evidente, in questa prospettiva, la gravità della situazione di inadempienza o di lento avvio del sistema di controlli interni presso le amministrazioni pubbliche; il completamento della costruzione e della effettiva operatività degli organi di controllo interno costituisce un momento qualificante dell'intero processo di attuazione delle riforme del bilancio e amministrativa.

7.10 I lavori della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali interessano anche, nell'ambito di un più generale disegno di revisione della parte II della Costituzione, le regole fondamentali in materia di finanza pubblica e di pubblica amministrazione.

Il compito "costituente" dello speciale organo bicamerale (disciplinato da una legge costituzionale) è tale da rendere opportuna soltanto qualche osservazione puntuale che assume come base il disegno complessivo assunto dalla Commissione (testi base esaminati e approvati in sede plenaria nelle sedute del 3 e del 4 giugno 1997).

La struttura federalista dello Stato, delineata dal "testo base sulla forma di Stato", conduce, necessariamente, alla configurazione di un "federalismo fiscale" fondato sulla autonomia finanziaria e sulla prevalenza delle "entrate proprie" delle Regioni e degli enti locali. Si può notare, assumendo come fondamento la discussione sviluppata nel Comitato forma di Stato e nella sede plenaria della Commissione, che proprio la piena costruzione di un compiuto federalismo fiscale esige un "coordinamento della finanza pubblica", da prescrivere espressamente in Costituzione.

Il disegno di "federalismo cooperativo" che sembra emergere dai testi-base sottoposti all'esame della Commissione bicamerale è accompagnato dal rifiuto di meccanismi di ripartizione orizzontali di competenze concorrenti, dall'attribuzione ai soggetti autonomi (principalmente Regioni e Comuni) di una autentica autonomia fiscale e di spesa, dalla scomparsa dei controlli puntuali sugli atti.

Questo disegno sembra esigere - proprio perché cadono i controlli burocratici - il rafforzamento di forme unitarie di coordinamento della finanza pubblica e di tutela del mercato e della concorrenza; funzioni dello Stato federale da ancorare alle regole generali ed ai principi posti dal Trattato sulla Unione Europea.

Nel breve e medio periodo è necessario orientare verso gli obiettivi generali connessi al quadro federalista, delineato dalla Commissione bicamerale, il processo di attuazione della riforma del bilancio e della riforma amministrativa completate, in questo 1997, dalle leggi n. 59 e n. 94 e n. 127.

Di particolare rilievo, nell'ottica del contributo che la Corte può fornire, è la nuova configurazione della disciplina del bilancio e delle leggi di spesa (a modifica dell'articolo 81 della Costituzione vigente). L'occasione di una rivisitazione di questo tema essenziale deve essere colta muovendo dall'esperienza di attuazione dei principi costituzionali, con particolare riguardo alla vicenda della riforma del bilancio, impostata dalle leggi del '78 e dell'88, imperniata sul binomio legge finanziaria-bilancio.

L'arco quasi ventennale di questa esperienza consente di ritenere desiderabile una ricomposizione unitaria della decisione di bilancio, la cui articolazione complessa (finanziaria, provvedimenti collegati, bilancio) ha dato luogo a non facili problemi. In questo senso, la soluzione accolta dalle Costituzioni di altri Stati occidentali (in particolare la Francia) potrebbe indurre a capovolgere il rapporto fra bilancio e legislazione di spesa configurato dai commi terzo e quarto dell'art. 81; spetterebbe, in questa ottica, alla legge di bilancio il ruolo di definire i limiti della complessiva politica di bilancio e fiscale, mentre le leggi di entrata o di spesa in corso di esercizio dovrebbero darsi carico di un compito di adeguamento inteso a ricostruire, ove necessario, gli equilibri eventualmente incisi dalle scelte compiute. Le politiche affidate alla legge di bilancio potrebbero essere vincolate da "regole esterne" accogliendo in Costituzione i vincoli posti dall'U.E. in materia di limiti ai "disavanzi eccessivi" e introducendo il principio del necessario pareggio del saldo di parte corrente.

Capitolo II

Legislazione di spesa e mezzi di copertura

Sommario: Premessa

1. Considerazioni generali.
2. Le misure correttive in corso d'esercizio degli andamenti di finanza pubblica.
3. La decisione di bilancio e la legge finanziaria per il 1997.
4. Le altre leggi di spesa del 1996; 4.1 *Tecniche di quantificazione*; 4.2 *Copertura degli oneri*.

Premessa

Il presente capitolo contiene, come negli scorsi anni, brevi note di carattere generale sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 1996, tratte dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento - in base al disposto dell'art. 11 ter comma 6 della legge 468/78, come modificata dalla legge 362/88 - sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel quadrimestre stesso e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Per una completa rassegna della legislazione di spesa del 1996 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 17 novembre 1996 e il 26 marzo 1997.

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

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

1. Considerazioni generali

1.1 Per la legislazione di spesa del 1996 è stato determinante il dispiegamento degli effetti della sentenza n. 360 del 24 ottobre 1996 della Corte costituzionale, che ha affermato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77 Cost., dei decreti-legge iterati o reiterati, quando tali decreti, considerati nel loro complesso o in singole disposizioni, abbiano sostanzialmente riprodotto, in assenza di nuovi e sopravvenuti presupposti straordinari di necessità ed urgenza, il

contenuto normativo di un decreto-legge che abbia perso efficacia a seguito della mancata conversione¹.

A seguito di tale pronuncia, infatti, la maggior parte dei numerosi decreti-legge più volte reiterati - taluni anche a partire dal 1993 - sono stati convertiti in legge nel breve lasso di tempo costituito dall'ultimo bimestre nel 1996.

Per quanto riguarda i referti della Corte, tale vicenda pone finalmente termine alla grave perdita di significatività che essi avevano subito negli ultimi anni per l'addensarsi della spesa in un numero elevatissimo di decreti legge - estranei, per i limiti posti dall'art. 11 ter, comma 6, della legge 468, ai referti stessi - in massima parte reiterati in forma sostanzialmente analoga nell'arco di più esercizi. Peraltro, la conversione appunto nel 1996 di numerosi decreti legge le cui disposizioni di spesa traggono origine da anni precedenti, rende scarsamente utili i confronti fra i diversi successivi esercizi sia sotto il profilo della quantità sia sotto quello della tipologia della spesa.

Come posto in evidenza nella recente relazione sulle leggi di spesa del primo quadrimestre del 1997, dal ritorno entro limiti fisiologici della normazione d'urgenza dovrebbe trarre un beneficio generale tutta la legislazione di spesa, per la possibilità, essendosi ridotta la spinta dell'urgenza, di un maggiore approfondimento delle implicazioni finanziarie delle nuove disposizioni, sia da parte delle amministrazioni chiamate alla compilazione e alla verifica delle relazioni tecniche, sia in sede di discussione parlamentare, anche attraverso una più frequente attivazione della facoltà di cui all'art. 11 ter comma 3 della legge 468 (richiesta dal Governo della relazione tecnica per tutte le proposte legislative e gli emendamenti).

L'ampia riduzione del numero dei decreti-legge potrebbe anche agevolare il ricorso ad un ulteriore strumento di garanzia, finora mai attivato, costituito dalla norma della legge n.400/88 (art. 16) che attribuisce ai presidenti delle Camere, anche su iniziativa delle Commissioni parlamentari, il potere di richiedere alla Corte dei conti che questa esprima le proprie valutazioni "in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge di un decreto-legge o dalla emanazione di un decreto legislativo adottato dal Governo su delegazione delle Camere".

1.2 Sotto il profilo delle regole generali di contabilità relative alla legislazione di spesa, va registrata positivamente l'abrogazione dell'art. 11 ter comma 1 lett. c) della legge 468/78, disposta dall'art. 1 bis della legge 8 agosto 1996, n. 425.

Come è noto, la disposizione abrogata consentiva l'utilizzazione di economie di bilancio a fini di copertura e, sia per le complesse modalità della sua applicazione, tali da non garantire con certezza l'effettività delle coperture stesse, sia per la possibile sopravvalutazione delle esigenze in sede di previsione, con conseguente creazione artificiosa di disponibilità, era sempre stata indicata dalla Corte come forma di copertura "a rischio".

Per di più, essa è stata non infrequentemente adottata per la copertura di spese permanenti, nonostante l'intrinseca incompatibilità tra il carattere permanente della spesa e quello eminentemente transitorio delle disponibilità di bilancio e l'impraticabilità oltre i due esercizi successivi al primo del bilancio triennale della regola volta a limitare l'incremento dei capitoli utilizzati².

Nel contempo, peraltro, le numerose modifiche al complesso normativo 468/362 volte ad introdurre elementi di maggior rigore e ad eliminare alcuni punti deboli nelle regole di copertura finanziaria delle leggi di spesa, su cui la Corte aveva formulato positivi apprezzamenti nel referto specifico del 5 novembre 1996 sull'A.S. 1217, approvate dal Senato il 19 novembre 1996, sono

¹ Per una più completa trattazione della vicenda si rinvia a quanto esposto nel successivo cap. VII (attività normativa del Governo).

² Esempi, nell'anno in esame, di copertura di spese permanenti attraverso tale modalità si rinvencono nella legge n. 608 (art. 9 bis comma 14) e nella legge n. 647 ("trattamento economico di ufficiali delle forze armate e di polizia").

state stralciate dall'A.C. 2732 con deliberazione dell'assemblea il 4 marzo 1997 e ripresentate come autonomo disegno di legge (A.C. 2732 - ter).

Com'è noto, tali modifiche comprendono anche una norma che estende l'obbligo della relazione tecnica agli schemi dei decreti legislativi.

L'introduzione di questa regola è di notevole importanza sia per l'ampio ricorso, soprattutto nell'esperienza legislativa più recente, allo strumento in questione anche in materie di grande rilievo finanziario, sia per l'estrema genericità - per loro natura - delle quantificazioni operate dalla legge di delega: soltanto in sede di predisposizione analitica delle norme delegate è infatti possibile effettuare un'attendibile valutazione delle relative conseguenze sulla finanza pubblica.

Il rilievo del controllo delle coperture dei decreti legislativi è tale da richiedere un rafforzamento del sistema delle garanzie: in questo ambito, potrebbe essere previsto - attraverso una integrazione in tal senso del citato disegno di legge A.C. n. 2732 ter - l'esame, da parte della Corte dei conti, degli schemi stessi, corredati dalla relazione tecnica, per un referto analogo a quello previsto per le leggi dall'art. 11 ter comma 6 della legge 468, da rendere peraltro in tempi utili per l'esame in sede consultiva dei provvedimenti da parte del Parlamento.

I.3 Nel corso del 1996 sono state pubblicate 126 leggi; di esse, 60 provvedono alla conversione di decreti legge e 35 alla ratifica di trattati internazionali.

Come risulta dall'allegato prospetto n. 1, le leggi che recano nuovi oneri finanziari - oltre a quelle connesse alla sessione di bilancio (finanziaria, collegato e legge di bilancio) - ammontano a sessantacinque, di cui ben quarantasei di conversione di decreti legge. Le modifiche apportate in sede parlamentare ai testi originari sono abbastanza numerose, ma nel complesso incidono solo marginalmente sul totale degli oneri e consentono in larga misura l'utilizzazione delle relazioni inizialmente approntate.

Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 1996/98 - cui vanno aggiunti quelli afferenti il 1994 e il 1995 per effetto dell'origine in tali esercizi di previsioni di spesa recate da decreti-legge convertiti nell'anno in esame - ammontano a circa 46.096 miliardi³; una parte consistente di tale spesa (complessivamente 18.304 miliardi) si riferisce peraltro alla regolazione debitoria recata dalla legge n. 53 del 10.2.96 ed è finalizzata all'estinzione, mediante assegnazione di titoli di Stato, della totalità dei crediti d'imposta risultanti dalla liquidazione delle dichiarazioni dei redditi e delle dichiarazioni annuali IVA fino a tutto il 1989 e di parte di quelli relativi al periodo 1990/92, senza però che vengano forniti chiarimenti sull'entità complessiva dei crediti d'imposta maturati in quest'ultimo periodo.

Anche se si tratta dell'emersione in bilancio di oneri latenti formati nel corso di una pluralità di esercizi sulla base della legislazione vigente, va comunque ribadito che il ricorso all'indebitamento per fronteggiare oneri di natura corrente impegna pesantemente ed irrevocabilmente un gran numero di esercizi futuri, rendendo più difficile il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica di medio-lungo termine, e determina anche una minore trasparenza e significatività dei dati delle singole gestioni, con particolare riguardo ai saldi.

Gli oneri successivi al 1998 - indicati anch'essi nel prospetto n. 1 - comprendono una parte di oneri permanenti, tutti di carattere corrente, pari ad oltre 3.803 miliardi annui.

Si è osservato al riguardo che una quantità così elevata di oneri correnti di carattere permanente, che corrispondono a diritti soggettivi dei beneficiari e che pertanto hanno natura obbligatoria, costituisce un elemento di rischio per l'equilibrio dei conti pubblici, in quanto la relativa copertura, già affievolita nei due esercizi successivi al primo del bilancio triennale, come risulta anche dai minimi margini di copertura della spesa corrente risultanti dal prospetto allegato

³ La quota afferente ciascun esercizio è indicata nell'allegato prospetto n. 1.