

alla legge finanziaria per il 1996, appare sostanzialmente rinviata alle future manovre per gli esercizi successivi.

Gli oneri pluriennali, derivanti per la quasi totalità da oneri non modulabili connessi ad ammortamento mutui e limiti di impegno, comportano una spesa complessiva di 4.526 miliardi nel 1999, somma che decresce lentamente nel corso di quasi un ventennio in relazione alla durata dei mutui stessi.

In particolare essi ammontano a 4.295 miliardi nel 2000, 4.384 nel 2001, 4.327 nel 2002, 4.265 nel 2003, 4.269 nel 2004, 4.121 nel 2005, 3.631 nel 2006, 3.261 nel 2007, 3.051 per ciascun anno dal 2008 al 2011, a 2.386 nel 2012 ed infine 481 per ciascun anno dal 2013 al 2015.

Pur trattandosi per circa l'85% del totale di spese di investimento e pur tenute presenti le eventuali necessità derivanti dai profili temporali di tale tipo di spesa, resta il fatto che essa presenta un andamento fortemente crescente nel triennio senza gravare - o gravando molto debolmente - sull'esercizio di cui la spesa viene deliberata e si addensa poi negli esercizi successivi⁴. Si ha per conseguenza uno spostamento a medio e lungo termine di oneri di carattere obbligatorio, non suscettibili di modulazioni di sorta, senza che siano sostanzialmente apprestate risorse per farvi fronte, in quanto gli esercizi successivi al triennio sfuggono totalmente ad una ricognizione e ad una programmazione dei saldi.

Ciò comporta gli effetti di irrigidimento dei futuri bilanci e di pregiudizio delle future scelte posti ripetutamente in evidenza dalla Corte; tali effetti appaiono comunque contraddittori nell'attuale situazione per l'insoddisfacente andamento dei saldi tendenziali e la presenza di stringenti e gravosi obbiettivi di risanamento anche a medio termine.

Tali aspetti negativi appaiono poi ancora più evidenti quando il ricorso all'indebitamento non solo è destinato a fronteggiare oneri di natura corrente, ma agisce in sostanza come una vera e propria costante integrazione di stanziamento: è questo il caso, più volte segnalato nelle precedenti relazioni, del ripiano della spesa sanitaria di parte corrente per l'insufficienza delle risorse ad essa destinate, che si ripete senza eccezioni da oltre un decennio e che anche nel 1996 è stato oggetto di un apposito intervento legislativo (legge 31.1.96 n. 34, di conversione del D.L. 1.12.95, n. 509), con il quale la Cassa depositi e prestiti è stata autorizzata - per le maggiori occorrenze finanziarie degli anni 1993 e 1994 - a concedere alle regioni finanziamenti entro il limite massimo di 3.450 miliardi, che il Tesoro dovrà rimborsare in venti annualità a partire dal 1996 con il conseguente onere di circa 400 miliardi annui.

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi: la loro attendibilità, discreta nei grandi numeri per effetto soprattutto della presenza di numerosi tetti di spesa per elevati importi, appare comunque soggetta ai rilievi sulla congruità delle quantificazioni formulate nelle relazioni tecniche che risultano dall'esposizione relativa alle singole leggi contenuta nelle relazioni trimestrali indicate nella premessa.

Inoltre, gli oneri indicati non esauriscono comunque completamente quelli derivanti dalla legislazione dell'anno, per la presenza, in talune leggi che contengono esplicite previsioni di spesa, di ulteriori oneri non quantificati e non presi in considerazione a fini di copertura. Anche a tale riguardo si rinvia alle specifiche osservazioni contenute nelle stesse relazioni.

1.4 Il gravissimo scostamento del saldo del 1996 del settore statale rispetto agli obiettivi iniziali, dovuto soprattutto ad una crescita della spesa al netto degli interessi ben superiore all'aumento

⁴ La situazione esposta nel testo si riscontra per tutte le spese connesse ad ammortamento mutui e limiti di impegno ed assume particolare rilievo nelle leggi n. 515 (onere '96 = 0; onere '97 = 125 mld; onere '98 = 185 mld), n. 611 (onere '96 = 0; onere '97 e '98 = 250 mld), n. 641 (onere '96 = 0; onere '97 = 485 mld; onere '98 = 1.745 mld), n. 647 (onere '96 = 270 mld; onere '97 = 350 mld; onere '98 = 460 mld) e n. 653 (onere '96 = 0; onere '97 = 100 mld; onere '98 = 540 mld).

del PIL nominale e nonostante ulteriori interventi correttivi in corso di esercizio, dimostra il permanere di problemi di finanza pubblica derivanti soprattutto dagli squilibri formati nel corso degli anni per effetto di una legislazione di spesa scarsamente rigorosa sia sotto il profilo della quantificazione degli oneri sia sotto quello dell'effettività delle coperture.

Gli squilibri registrati in bilancio, inoltre, non esauriscono i fenomeni negativi sottostanti, come dimostra il frequente emergere, negli ultimi esercizi, di situazioni debitorie latenti, fra cui la restituzione dei crediti d'imposta, il ripiano dei cronici disavanzi del servizio sanitario nazionale, il pagamento delle competenze arretrate in tema di pensioni derivanti dalla note sentenze della Corte costituzionale, la concessione di garanzie o la diretta assunzione di oneri inerenti la situazione debitoria di enti e società pubbliche.

Continua poi a registrarsi, anche nella legislazione più recente, la presenza di fenomeni negativi per l'equilibrio dei futuri bilanci - su cui la Corte ha costantemente richiamato l'attenzione nelle relazioni quadrimestrali -, quali la frequente sottostima di oneri, la scansione crescente di taluni stanziamenti nel triennio, il pesante impegno di esercizi successivi al triennio stesso, la diluizione su un gran numero di esercizi di spese attuali per effetto della contrazione di mutui, la concessione di garanzie statali che si sostanziano spesso nell'assunzione di gravosi oneri debitori.

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

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

2. Le misure correttive in corso di esercizio degli andamenti di finanza pubblica

Come a suo tempo osservato dalla Corte, il percorso delineato dalla manovra di bilancio per il 1996 poggiava da un lato su un contesto macroeconomico che avrebbe potuto anche rivelarsi ottimistico e dall'altro sul conseguimento della totalità degli effetti correttivi della manovra stessa, conseguimento sul quale pesavano elementi di incertezza sia sul fronte delle entrate che su quello delle riduzioni di spesa.

Le perplessità avanzate circa la realizzabilità del fabbisogno del settore statale nella misura programmata e circa l'efficacia della norma di salvaguardia contenuta nell'art. 3 comma 242 della legge n. 549 del 28 dicembre (adozione entro il 15 maggio 1996, in caso di scostamenti, di provvedimenti selettivi di riduzione della spesa volti a ricondurre il fabbisogno nei limiti programmati) sono state ampiamente confermate dagli andamenti successivi e dallo scostamento a consuntivo.

La relazione di cassa presentata il 24 aprile indicava già uno scostamento di 9.600 miliardi ed abbassava la previsione circa il tasso di crescita dell'economia dal 3 al 2,4%.

Il sempre più sensibile rallentamento della crescita del prodotto registrato nel corso dei due mesi successivi e l'andamento effettivo del fabbisogno hanno poi determinato l'aggiornamento a circa 20.600 miliardi su base annua del previsto scostamento rispetto all'obiettivo della manovra di bilancio approvata nel dicembre 1995.

Per attenuare la grave divergenza dagli obbiettivi di riequilibrio che si era così determinata, è stata emanata il D.L. 20 giugno 1996, n. 323, convertito con modifiche non determinanti né dal punto di vista delle conseguenze finanziarie né da quello delle statuizioni normative con la legge 8 agosto 1996, n. 425 ("Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza pubblica"), che ha determinato riduzioni di spesa e dispone maggiori entrate complessivamente valutate per il 1996 in 13.914 miliardi in termini di competenza e 16.127 in termini di cassa nonché in importi leggermente superiori, ma con tendenza a decrescere, nei due esercizi successivi.

La modalità di adozione della legge hanno dimostrato l'inoperatività del tipo di clausola di salvaguardia degli obbiettivi della manovra di bilancio adottato nella citata legge n. 549/95, la cui positiva valenza programmatica, come a suo tempo rilevato dalla Corte, scontava tuttavia la mancata previsione di meccanismi automatici di aggiustamento o di percorsi procedurali necessari: il provvedimento adottato è infatti difforme da quello previsto dalla clausola stessa sotto un triplice profilo: tempi di adozione (l'originario termine era fissato al 15 maggio), contenuto (il provvedimento adottato prevede un "mix" di misure di entrata e di riduzioni di spesa, anziché soltanto queste ultime) e misura del reintegro (il provvedimento adottato non copre l'intero scostamento previsto).

Per quanto riguarda le riduzioni di spesa, i risparmi provengono dalle norme sulla sanità, ed in particolare sulla spesa farmaceutica, dalla riduzione di stanziamenti di bilancio e dal blocco degli impegni di spesa, da nuove regole sul versamento dei contributi previdenziali delle Ferrovie dello Stato, da una riduzione della fiscalizzazione degli oneri sociali e da altre disposizioni di minor rilievo finanziario.

L'attendibilità delle previsioni effettuate circa la riduzione del fabbisogno connessa alle norme sulla sanità sconta da un lato la non comprimibilità in tetti di spesa delle erogazioni di farmaci e dall'altro la connessione con scelte operate da soggetti esterni, come la Commissione unica per il farmaco, le regioni, le unità sanitarie locali, nonché gli operatori sanitari; inoltre, l'insoddisfacente attuazione di misure di risparmio adottate in passato dovrebbe comunque indurre ad una certa prudenza.

I maggiori risparmi attesi dal provvedimento di cui trattasi dovrebbero derivare dagli interventi sugli stanziamenti di bilancio e sulla gestione di tesoreria, fra cui spicca, oltre all'azzeramento degli accantonamenti dei fondi speciali (2.284 miliardi), la riduzione di vari stanziamenti di bilancio per un totale di oltre 3.693 miliardi.

Peraltro, rispettivamente 650 e 1.500 miliardi si riferiscono alle garanzie di cambio e alle rate dei mutui FS, entrambe di carattere obbligatorio: pertanto, o le spese sono state soltanto differite ovvero le somme in questione avrebbero comunque costituito economie di bilancio. Inoltre, autorizzazioni di spesa per 1.041 miliardi circa sono state semplicemente spostate sui due esercizi successivi, determinando così un mero differimento di oneri.

Nell'ambito della riduzione del fabbisogno, le valutazioni connesse alla nuova disciplina del versamento su conto corrente infruttifero di tesoreria dei contributi previdenziali a carico sia delle FS sia dei dipendenti per il pagamento delle pensioni ai dipendenti stessi (1.500 miliardi nel 1996 e somme superiori negli esercizi successivi) non sono supportate da sufficienti chiarimenti circa i criteri di quantificazione. Completamente priva di supporto nella relazione tecnica - tale non potendo definirsi il riferimento alle "risultanze stimate per analoghe iniziative assunte in precedenti esercizi" - è poi la quantificazione delle economie derivanti dal blocco degli impegni di spesa (1.200 miliardi nel 1996, 800 nel 1997 e 500 nel 1998), disposto con numerose e generiche eccezioni.

Dal lato delle entrate, in cui sono previsti effetti finanziari per 5.122 miliardi nel 1996, 7.719 nel 1997 e 7.058 nel 1998, gli interventi riguardano in misura lievemente maggiore le imposte dirette (circa 4.000 miliardi su base annua) rispetto alle imposte indirette, che dovrebbero produrre un maggior gettito di poco superiore ai 3.000 miliardi.

Come dimostra l'andamento crescente del gettito atteso, le misure adottate hanno per lo più carattere permanente: le perdite di gettito negli anni successivi al 1996 derivanti dalle misure con effetti "una tantum" - costituite soprattutto, per un totale di circa 1600 miliardi, dall'anticipo dei versamenti delle imposte sulle assicurazioni e della cadenza mensile anziché trimestrale dei versamenti dell'imposta sul gas metano - sono ampiamente compensate dal dispiegamento su base annua degli effetti delle misure permanenti.

A differenza di quelli connessi alla riduzione di spese, gli effetti finanziari previsti nel settore delle entrate appaiono nel complesso suscettibili di scostamenti entro margini piuttosto ristretti limitati a possibili variazioni nei comportamenti degli operatori soprattutto per effetto delle misure antielusive ed anche in connessione con la rimodulazione delle aliquote di imposta da applicare agli interessi corrisposti sui diversi strumenti di raccolta bancaria, ora uniformate sul livello del 27%.

3. La decisione di bilancio e la legge finanziaria per il 1997

3.1 Con il DPEF 1997/99, a metà dello scorso anno, in un contesto in cui, come si è detto, già si manifestavano i segnali di una dilatazione del fabbisogno del settore statale tale da non poter essere attribuita per intero al rallentamento congiunturale, venivano confermati gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel Documento di programmazione dell'anno precedente.

Al momento di predisporre la legge finanziaria e i provvedimenti collegati per il 1997, veniva invece di accelerare il percorso di riequilibrio di finanza pubblica, puntando a conseguire, fin dal 1997, l'obiettivo di un rapporto tra indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche e PIL pari al 3%, in linea con i parametri richiesti dal Trattato di Maastricht.

Ciò ha comportato, nel complesso, quasi il raddoppio del volume della misura correttiva (circa 32 mila miliardi a circa 62 mila miliardi).

Premesso che la decisione di intensificare gli interventi correttivi, al fine di accelerare il passo verso i parametri europei, ha comportato una composizione della manovra complessiva non in linea con gli indirizzi prospettati dal DPEF, nella sua relazione sulle leggi di spesa dell'ultimo quadrimestre del 1996, cui si rinvia, la Corte ha formulato alcune osservazioni sulla congruità dei calcoli e delle quantificazioni sottesi alla manovra sia per quanto riguarda le entrate, sia in settori nevralgici della spesa.

A tale proposito, si è in linea generale posto in rilievo che, anche in relazione all'esperienza delle manovre correttive più recenti, le valutazioni sugli effetti quantitativi delle misure nel settore delle entrate sembrano presentare, nel complesso, margini di incertezza assai minori rispetto a quelle che concernono gli interventi sulla spesa. E ciò perché, come è stato osservato, sempre più frequentemente questi ultimi - ridottasi progressivamente e inevitabilmente l'area praticabile per misure di contenimento diretto della spesa - si affidano a disposizioni intese a perseguire i risultati attesi attraverso razionalizzazioni, aumenti di produttività e di efficienza degli apparati pubblici, dalla cui reazione sono, pertanto, pesantemente condizionati gli esiti finali. In tali condizioni aumenta grandemente la componente probabilistica alla base delle valutazioni quantitative delle relazioni tecniche, che divengono, pertanto, esposte ad un alto rischio di errore.

Comparti in cui tali rischi appaiono particolarmente evidenti sono quelli del pubblico impiego e della sanità.

Nel primo, infatti, la riduzione della spesa (stimata in 1.700 mld nel 1997) dipenderà da ulteriori decisioni di carattere amministrativo (ristrutturazione di amministrazioni, soppressione di classi e istituti scolastici) e da comportamenti dei pubblici dipendenti il cui esito potrà essere valutato solo a consuntivo, anche se, ad esempio, il tasso di adesione al "part-time", nella sua nuova configurazione, già appare, almeno allo stato, sostanzialmente trascurabile.

Parimenti, nel comparto sanitario, molti interventi appaiono ispirati da prevalenti intenti di razionalizzazione del sistema: è pertanto necessario attendere l'oggettivo avvio ed attuazione delle

previste disposizioni, alle quali, tenute anche presenti analitiche pregresse esperienze, non è pertanto agevole riconoscere e quantificare puntualmente un immediato effetto riduttivo.

E ciò senza contare i riflessi sui margini di manovrabilità dei bilanci delle regioni, per altri versi avviate verso la realizzazione di una accresciuta autonomia finanziaria, i cui effetti non potranno che essere conseguiti a medio termine e, quindi, con un impatto ancora trascurabile sui conti del 1997, che da ultimo sono stati incisi anche dall'aumento previsto per la spesa farmaceutica, il cui tetto, in base all'art 3 del d.l. 13 dicembre 1996, n.630 convertito dalla legge 11 febbraio 1997 n.21, risulta ora fissato per il 1996 in 11.100 miliardi, "fermo restando il mantenimento delle occorrenze finanziarie delle regioni nei limiti dello stanziamento determinato in ragione della quota capitaria".

Per il 1997, il collegato (commi 37, 38 e 39) consente un incremento della spesa farmaceutica pari a 600 miliardi, da coprire con l'aumento dell'IVA (dal 4 al 10%) su farmaci di fascia C. E' peraltro previsto (comma 38) che per il 1997 l'onere a carico del S.S.N. per l'assistenza farmaceutica possa registrare un ulteriore incremento non superiore al 14% fermo restando il mantenimento delle occorrenze finanziarie delle regioni nei limiti degli stanziamenti complessivi previsti per il medesimo anno.

Al riguardo, è stata posta in evidenza, oltre alla necessità di un attento monitoraggio di una voce di spesa che ha registrato nell'anno appena trascorso un sensibile incremento rispetto ai tetti programmati, l'esigenza della salvaguardia dei profili di copertura, in coerenza con l'art. 27 l. n. 468/1978, degli equilibri finanziari dei bilanci regionali, come si è detto, anch'essi sensibilmente esposti a tali dinamiche incrementali. Nella nuova impostazione della riforma sanitaria, e dei complessivi rapporti finanziari, ancora in fase di evoluzione, fra stato e regioni, la tenuta del sistema sanitario va letta infatti in stretta correlazione con gli andamenti e le grandezze complessive degli equilibri finanziari di queste ultime.

3.2 In linea generale, la Corte ha sottolineato, nella citata relazione, che il raggiungimento degli obiettivi fissati è subordinato, oltre che alla piena realizzazione degli interventi correttivi recati dalla manovra stessa, all'attendibilità del calcolo del fabbisogno tendenziale, sui cui caratteri di scarsa trasparenza sia in relazione alla costruzione del bilancio a legislazione vigente sia in relazione alla gestione di tesoreria la Corte stessa ha più volte formulato osservazioni critiche.

Inoltre, pur in presenza di misure correttive il cui livello di realizzabilità è concordemente giudicato più elevato del passato per la forte presenza sia di aggravii fiscali e contributivi sia di operazioni di mero carattere contabile, si è espresso l'avviso che il raggiungimento degli obiettivi fissati per il 1997 è condizionato da una serie di fattori, fra cui principalmente:

1) I possibili effetti di trascinamento del gravissimo scostamento dei saldi del 1996.
2) Gli effetti depressivi sull'economia - e quindi sui conti della finanza pubblica - delle misure correttive, di cui, come si è detto, non si è tenuto conto in sede di previsione degli andamenti macroeconomici.

3) Le conseguenze dell'evoluzione del contesto macroeconomico: di segno negativo la perdurante stagnazione, che determina una crescita del prodotto inferiore al previsto; di segno positivo, oltre alla riduzione dell'inflazione, il favorevole andamento dei tassi di interesse, che tuttavia, a parte la recente battuta d'arresto, è per sua natura esposto anche alla incidenza di fattori esogeni determinati dai mercati internazionali.

Carattere nettamente positivo - almeno per i conti del 1997 - ha invece l'azione di monitoraggio e contenimento della spesa, attuata attraverso un complesso di disposizioni volte a controllare e limitare in modo diretto i flussi della spesa stessa con riguardo sia al bilancio dello Stato sia agli enti titolari di conti di tesoreria.

Per quanto riguarda il bilancio dello Stato, si tratta di norme dirette a limitare l'impegnabilità degli stanziamenti di competenza - tipo di intervento questo in realtà non nuovo, ma attuato in modo più stringente del consueto - e di un importante contenimento delle

autorizzazioni di cassa. Per gli altri enti, si tratta di norme dirette a produrre lo "smaltimento" delle giacenze di tesoreria e di altre dirette a contenere la dinamica della spesa.

Sussiste peraltro il rischio che talune delle indicate misure, pur alleviando i saldi del 1997, determinino un mero spostamento di oneri sugli esercizi successivi, creando così ulteriori problemi a medio termine, laddove è invece indispensabile il consolidamento degli obiettivi raggiunti. Preoccupante in tal senso resta la circostanza che le dotazioni di competenza siano invece in sia pur leggero aumento (poco meno del 2%) e che più in generale anche quest'anno il saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato - l'unico ad essere sancito normativamente (art. 1 della legge finanziaria) - ecceda di gran lunga il tetto del fabbisogno programmato di cassa del settore statale (91.500 miliardi al netto delle regolazioni debitorie contro 61.400).

Restano, pertanto, pienamente attuali le osservazioni conclusive formulate dalla Corte sui rischi, anche per la dichiarata temporaneità di importanti voci della manovra, di tenuta del quadro complessivo non tanto e non soltanto per il 1997 quanto e soprattutto nella prospettiva di medio termine, resa viepiù vincolante dopo i recenti accordi di Dublino.

Si ribadisce così l'avviso ripetutamente espresso che un contributo rilevante al miglioramento strutturale delle tendenze della spesa e della efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa possa e debba certamente essere fornito da una razionalizzazione amministrativa fondata su un'opera minuziosa di revisione dei budget, dei modelli organizzativi, dei percorsi procedurali, ma che comunque la serietà dei problemi di riequilibrio che restano aperti nel medio periodo esige un ripensamento complessivo delle regole e dei livelli di prestazione dello stato sociale.

3.3 Le perplessità circa le dimensioni dell'effetto netto della manovra correttiva e la realizzabilità del fabbisogno nella misura programmata non si estendono alla copertura dei nuovi oneri correnti recati per il 1997 dalla legge finanziaria e dal provvedimento collegato per la presenza di cospicue disponibilità residue di copertura sia nel 1997 sia anche, nonostante la cessazione degli effetti della contribuzione straordinaria per l'Europa, per il biennio successivo.

Risultano peraltro ulteriormente accresciuti - dopo gli aumenti fatti segnare nel precedente esercizio - gli accantonamenti espressamente finalizzati a rate di ammortamento mutui e limiti di impegno (complessivamente 9.177 miliardi nel triennio a fronte di 5.936 nel 1996 e di 2.380 nel 1995).

L'aumento più rilevante riguarda proprio le spese correnti (tab. A) dove, soprattutto per far fronte al ripiano dei disavanzi della spesa sanitaria, gli accantonamenti destinati a rate di ammortamento mutui ammontano a 3.700 miliardi nel triennio a fronte rispettivamente di 1.490 e 875 previsti dalle finanziarie dei due precedenti esercizi.

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

Come nel precedente esercizio, una quota della manovra è stata effettuata attraverso lo strumento del decreto-legge (D.L. 31.12.96, n. 669, convertito con legge 28.2.97, n. 30) sulla cui utilizzazione in analoghe fattispecie la Corte ha manifestato perplessità motivate dalle incertezze relative sia ai tempi di approvazione sia ai contenuti finali.

La circostanza che il decreto-legge di completamento della manovra per il 1996, più volte reiterato nel corso dell'anno, non sia invece stato convertito in legge e sia confluito nella legge collegata alla manovra per il 1997 indica chiaramente che la sorte di tali provvedimenti d'urgenza

è legata a contingenze di carattere esterno incompatibili con le esigenze di definitività e certezza richieste dalla realizzazione delle manovre correttive.

Questo fenomeno negativo è ora, tuttavia, arginato dal nuovo regime in tema di reiterazione dei decreti-legge in armonia con i principi fissati dalla Corte costituzionale (sentenza n. 360/96).

Sotto il profilo strutturale, della legge finanziaria per il 1997 non evidenzia variazioni rispetto a quelle degli ultimi esercizi: resta così il problema della scarsa trasparenza delle finalizzazioni specifiche degli accantonamenti dei fondi speciali e permane inoltre l'esigenza di una relazione tecnica sulle quantificazioni contenute nell'articolato della legge stessa, con particolare riguardo ai criteri di determinazione dei trasferimenti in materia di trasporti e previdenza.

La legge collegata (n. 662), invece, presenta gravi difetti di leggibilità e trasparenza del testo, rendendo per di più estremamente gravosa, anche per l'assoluta mancanza di rubriche, la ricerca delle singole norme.

4. Le altre leggi di spesa del 1996

4.1 Tecniche di quantificazione

In tema di quantificazioni, non si sono riscontrate novità di rilievo che possano modificare quanto osservato al riguardo alla Corte nelle precedenti relazioni.

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

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

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

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

Continua inoltre ad avvertirsi, in relazione alla presenza di leggi di iniziativa parlamentare - per lo più peraltro di non grande rilievo finanziario - e soprattutto alle frequenti norme modificate o introdotte nel corso dell'esame parlamentare soprattutto dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, l'esigenza del superamento delle attuali norme limitative in materia di compilazione delle relazioni tecniche. Proprio in relazione alla conversione dei decreti-legge, le necessità di rispetto dei ristretti tempi previsti potrebbero così essere meglio soddisfatte rispetto

all'attuale facoltà delle commissioni parlamentari - peraltro di infrequente esercizio - di richiedere volta per volta la relazione tecnica stessa.

Fra le carenze di carattere generale che inficiano il contenuto delle relazioni tecniche, va segnalata l'abituale assoluta mancanza di indicazione dei criteri di quantificazione degli stanziamenti di parte capitale, che appare invece necessaria anche quando essi costituiscono dei tetti di spesa e non determinano pertanto di per sé rischi di scostamenti a consuntivo.

Ciò per un duplice ordine di motivi: da un lato infatti dovrebbe essere dimostrata la congruità dello stanziamento effettuato rispetto alle esigenze cui la norma è espressamente diretta a far fronte; dall'altro dovrebbe essere consentito di valutare, in considerazione del possibile accumulo di sostanziali oneri latenti destinati a gravare sui futuri bilanci, l'eventuale insorgenza di ulteriori spese indotte dall'intervento oggetto della norma o comunque connesse con la prevedibile opportunità di un completamento dell'intervento stesso.

Significativi esempi di mancata indicazione dei criteri di quantificazione degli stanziamenti di parte capitale nella legislazione di spesa del 1996 si rinvencono in primo luogo per gli stanziamenti recati dalla legge n. 401 del 29 luglio, di conversione del D.L. n. 310 del 3 giugno, per la ricostruzione del teatro "La Fenice" (20 miliardi) e per i danni verificatisi a Secondigliano di Napoli (20 miliardi): nel primo caso, infatti, la relazione tecnica si limita a dichiarare "al momento non stimabile", ma "senz'altro notevolmente superiore allo stanziamento effettuato" il costo del ripristino, mentre nel secondo l'adeguamento dell'intervento straordinario viene ricondotto a una non meglio precisata "migliore e più puntuale individuazione dei danni verificatisi".

Anche per quanto concerne il perseguimento dei programmi finalizzati alla salvaguardia di Venezia e della sua laguna, per il quale la legge n. 515 del 4 ottobre autorizza due limiti di impegno quindicennali di 125 milioni nel 1997 e 60 nel 1998, la relazione tecnica non dà alcun conto delle specifiche esigenze da soddisfare con il nuovo stanziamento né dello stato di attuazione dei programmi in corso.

Inoltre, la relazione tecnica all'art. 2 comma 2 della legge n. 400 del 30 luglio, di conversione del decreto-legge n. 307 del 3 giugno - con il quale vengono stanziati 180 miliardi nel triennio 1996/98 per il finanziamento del progetto intersettoriale "Rete unitaria della pubblica amministrazione", nonché dei progetti intersettoriali e di infrastruttura informatica e telematica ad esso connessi - non contiene alcun elemento aggiuntivo rispetto alla mera enunciazione contenuta nel testo normativo: non è pertanto possibile comprendere neppure se i fondi stanziati consentano di completare il progetto o se, come sembra potersi desumere da non chiare affermazioni contenute nella relazione di accompagnamento, si tratti solo del finanziamento della fase di avvio del progetto stesso, il cui costo complessivo resta così del tutto indeterminato.

Manca infine qualsiasi indicazione sui criteri e le specifiche finalità dello stanziamento di maggior rilievo quantitativo dell'intero esercizio, contenuto nella legge n. 640 del 20 dicembre (di conversione del D.L. n. 548 del 23 ottobre), che autorizza il Tesoro a contrarre mutui quindicennali con ammortamento a totale carico dello Stato per lo sviluppo economico e sociale delle aree depresse con un onere pari a 185 miliardi per il 1997 e a 1.745 mld annui a decorrere dal 1998 fino al 2012.

Una parte di tale stanziamento è stato comunque destinato -art. 6 della legge n. 588 del 19 novembre, di conversione del D.L. n. 497 del 24 settembre, che autorizza il Tesoro a contrarre mutui quindicennali dell'importo massimo di 2.000 mld a valere sui mutui di cui sopra- al "risanamento, ristrutturazione e privatizzazione del Banco di Napoli".

La relazione tecnica - estremamente succinta e totalmente priva di indicazioni sui criteri di determinazione delle risorse occorrenti per l'attuazione del provvedimento, risorse che comunque costituiscono un tetto di spesa - sostiene che il provvedimento stesso non comporta per lo Stato maggiori oneri, ma solo una diversa finalizzazione di spese già considerate in bilancio sulla base della legislazione vigente. Essa aggiunge che la forma di copertura adottata non ritarda ne

compromette il perseguimento degli obiettivi di sviluppo degli investimenti nelle aree depresse anche in considerazione dei tempi lunghi occorrenti per il concreto avvio dei relativi programmi di intervento, nonché del rilevante ammontare di risorse finanziarie messe a disposizione per tale scopo dalla vigente legislazione.

Si è a tale riguardo osservato che l'utilizzazione di fondi che, in base alla primitiva finalizzazione, come affermato dalla stessa relazione tecnica, avrebbero richiesto più lunghe procedure per la realizzazione degli interventi, può determinare nell'immediato effetti negativi sul fabbisogno di cassa del settore statale, con conseguenti oneri finanziari, nella misura in cui le iniziali previsioni abbiano scontato tali ritardi nei pagamenti.

Come si è detto, oltre alle citate carenze di carattere generale e ricorrente, cui va aggiunta la frequente mancata o troppo sommaria esplicitazione di tutti i dati e della metodologia che sono alla base delle quantificazioni operate, talune relazioni tecniche contengono quantificazioni insoddisfacenti relative a singole disposizioni che conferiscono diritti soggettivi ai destinatari delle disposizioni stesse e che determinano spese di carattere permanente.

Così, la legge n. 579 del 15 novembre, di conversione del D.L. n. 979 del 12 settembre, contenente provvedimenti urgenti per il personale dell'amministrazione penitenziaria, la cui relazione tecnica è per altri versi di accurata fattura, autorizza (art. 1 comma 4) l'assunzione di agenti anche in eccedenza rispetto alla consistenza numerica del ruolo degli agenti e degli assistenti, ma entro il limite delle vacanze esistenti nel ruolo dei sovrintendenti e degli ispettori. Gli oneri che tale disposizione è suscettibile di comportare, in relazione alla determinazione degli stanziamenti di bilancio sulla base della consistenza effettiva del personale e non della dotazione organica, non sono né quantificati né coperti. Ciò ha indotto la Commissione bilancio della Camera ad esprimere un parere negativo sulla disposizione in parola (seduta del 30 ottobre 1996); il Servizio bilancio della stessa Camera ha calcolato un onere aggiuntivo di circa 160 miliardi annui per la copertura dei circa 3400 posti vacanti.

Va anche rilevato che in molti casi sussiste una obbiettiva difficoltà di valutare appieno le esigenze da soddisfare. Ciò vale, tra l'altro, per gli oneri conseguenti ai danni derivanti da calamità recenti; ad esempio, la relazione tecnica della legge n. 496 del 25 settembre, di conversione del D.L. n. 393 del 26 luglio, afferma che "non è possibile al momento stimare il costo" degli interventi urgenti per il ripristino della basilica di Noto; ed inoltre, per quanto riguarda il rifinanziamento degli interventi a favore delle aziende danneggiate da pubbliche calamità, la relazione stessa sostiene che "non è azzardato presumere che le somme da assegnare non debbano discostarsi di molto dalla media degli importi assegnati ed utilizzati nel passato".

A tale proposito, appare particolarmente positiva l'iniziativa assunta dalla Commissione bilancio della Camera di condizionare il proprio parere favorevole all'art. 2 della legge 7.3.96, n. 109 (estensione dell'intervento straordinario di integrazione salariale e collocamento di mobilità dei lavoratori delle aziende sottoposte a sequestro o confisca ai sensi della legge 575/65), priva di relazione tecnica perché di origine parlamentare, alla modifica del testo originario nel senso di prevedere espressamente - come poi è avvenuto nella stesura definitiva - un tetto di spesa per i benefici ivi previsti.

Si tratta infatti di una soluzione che va incontro alle esigenze di rigore finanziario e di trasparenza delle decisioni di spesa e che potrebbe trovare più estesa applicazione nei casi in cui la relazione tecnica manchi o non consenta comunque - anche per motivi obbiettivi - di valutare con sufficiente certezza gli oneri effettivi.

Si osserva infine in linea generale, con riferimento alla specifica situazione creatasi nel 1996, in cui molte disposizioni di spesa definitivamente approvate traggono origine da provvedimenti d'urgenza adottati in precedenti esercizi, che le relazioni tecniche avrebbero potuto in molti casi avvalersi dei dati di consuntivo 1995, conferendo così maggiore certezza ai relativi dati quantitativi.

4.2 Copertura degli oneri

Nel primo paragrafo del presente capitolo sono già stati indicati alcuni rilevanti quesiti di ordine generale connessi con la copertura degli oneri. Qui, premesso che un quadro sintetico delle modalità di copertura è contenuto nell'allegato prospetto n. 2, è pertanto sufficiente riassumere brevemente, come di consueto, le principali osservazioni formulate nelle relazioni trimestrali circa specifici problemi emersi nell'anno in relazione alle tecniche di copertura utilizzate.

Come risulta dal citato prospetto, la quota più rilevante di oneri è stata imputata agli accantonamenti dei fondi speciali. L'unica osservazione formulata a tale riguardo concerne l'utilizzazione degli accantonamenti stessi in modo difforme dell'originaria finalizzazione in taluni decreti-legge, in contrasto con il disposto dell'art. 11 bis comma 4 della legge 468, che vieta appunto, salvo alcuni casi determinati, tali utilizzazioni in difformità nella decretazione d'urgenza.

La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa è stata utilizzata in quantità abbastanza contenuta, ma in forme in taluni casi anomale.

Così la copertura dell'onere permanente di 240 mld annui recato dalla legge n. 105 del 1° marzo⁵ è stata attuata mediante la riduzione del 3% degli stanziamenti iniziali iscritti nella cat. V (trasferimenti correnti) del bilancio dello Stato, con esclusione di tutte le spese di natura obbligatoria ivi presenti.

Si è osservato al riguardo che le riduzioni "a pioggia" dei trasferimenti iscritti sul bilancio dello Stato, anche se riferibili a spese non strettamente obbligatorie, proprio perché colpiscono indiscriminatamente realtà diverse, con una tecnica pertanto non selettiva, tendono a ridurre gradatamente la loro efficacia anche per la diffusa presenza, proprio nell'ambito dei trasferimenti correnti, di erogazioni ad enti del settore pubblico allargato. Si tratta pertanto di una modalità di copertura valida soltanto nel primo anno e, con qualche incertezza, nei due successivi del triennio, ma comunque non tale da prolungare i suoi effetti anche nel periodo successivo e pertanto non idonea per la copertura di oneri permanenti e non modulabili quali quelli recati alla legge in esame.

In altri casi (leggi, n. 556, 608, 611 e 647) la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa è riferita a residui di stanziamento iscritti su capitoli ordinari o su capitoli-fondo.

Alle ampie riserve sulla ammissibilità di tale modalità di copertura anche anteriormente all'abrogazione della norma che consentiva la utilizzazione di disponibilità di bilancio, con cui essa presenta tratti comuni, per la sostanziale lesione del principio dell'annualità del bilancio derivante dalla utilizzazione di residui di stanziamento per nuove finalità, si aggiunge la mancata rappresentazione - necessaria anche ai fini di trasparenza dell'azione amministrativa - del programma di spesa formulato in base al precedente stanziamento; quest'ultima avrebbe dovuto essere inoltre integrata dall'indicazione delle specifiche esigenze il cui soddisfacimento si intende abbandonare o, eventualmente, delle ragioni dell'esubero dello stanziamento stesso rispetto alle originarie esigenze.

In aggiunta a tali osservazioni, si richiama l'attenzione nel fatto che la utilizzazione di residui di stanziamento, ma anche, più in generale, il cambio di finalizzazione di spese già deliberate - anche se attuati attraverso l'esplicita riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa e con l'osservanza delle condizioni indicate dalla legge 468 (art. 11 ter comma 1 lett.b) - possono comunque determinare un aggravio del disavanzo di cassa per effetto dei possibili diversi tempi di realizzazione delle spese stesse.

⁵ La legge in argomento dispone (art. 1) che gli incrementi dell'aliquota contributiva debbono essere ripartiti tra i datori di lavoro e lavoratori secondo i criteri vigenti nell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti gestita dall'INPS anche nelle forme assicurative esclusive di tale regime.

Di conseguenza, ed a seguito del decreto del Ministero del Lavoro del 15 gennaio 1996, è stato disposto un aumento dello 0,6% della ritenuta in conto entrata Tesoro, due terzi del quale è stato posto a carico dell'erario ed un terzo a carico dei lavoratori.

L'onere derivante dall'attuazione della nuova normativa è stato valutato (art. 2 della legge) in 240 miliardi annui.

In un caso (legge n. 401), infine, è stata ridotta un'autorizzazione di spesa di parte capitale per coprire un onere corrente, determinando così, anche se per un modesto importo, e nonostante il parere contrario espresso dalla Commissione bilancio del Senato, la lesione di un principio generale di contabilità pubblica.

Oltre alle modalità ora indicate e alla utilizzazione - anteriormente alla abrogazione della relativa norma - di disponibilità di bilancio in senso proprio, la copertura degli oneri recati dalla legislazione dell'anno in esame è stata attuata in molti casi - singolarmente indicati nelle relazioni quadrimestrali della Corte e riassunti nell'allegato prospetto n. 2 sotto la dizione "altre forme di copertura" - attraverso modalità estranee e comunque non chiaramente riconducibili alla tassativa elencazione contenuta nella legge 468.

Fra esse, si registra frequentemente il ricorso a vari fondi, per lo più interni al bilancio statale, come il fondo protezione civile, il fondo per l'occupazione, ecc., ma talvolta anche esterni, senza che le corrispondenti relazioni tecniche forniscano ulteriori indicazioni.

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

Un'altra forma anomala di copertura, riscontrata in tre casi, è costituita dalla utilizzazione del fondo - iscritto in bilancio - corrispondente a quota parte dell'importo dell'8 per mille del gettito IRPEF.

A tale proposito, si osserva che l'utilizzazione di tale fondo per occasionali esigenze di copertura, specie quando, come per la gestione dei mezzi aerei per contrastare gli incendi boschivi (legge n. 496), si tratta di spese ordinarie e ricorrenti, non sembra coerente con le finalità di natura aggiuntiva, da programmare globalmente, che appaiono connesse alla natura del fondo stesso.

Invece, nell'anno in esame, esso è stato utilizzato, sempre nell'ambito della lotta agli incendi boschivi, anche per la copertura della spesa per l'impiego del Corpo dei vigili del fuoco disposto dalla legge n. 609, nonché per la parziale copertura degli indennizzi alle persone danneggiate a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati di cui alla legge n. 641.

In un caso (legge n. 608, art. 4), una parte della copertura degli oneri (330 miliardi) deriva dall'utilizzazione delle risorse derivanti all'INPS dalle minori spese previste per i trattamenti di integrazione salariale per effetto, come indicato dalla relazione tecnica, della ripresa economica.

Tale modalità di copertura appare estranea al sistema non soltanto perché non prevista dalle norme contabili, ma soprattutto perché comporta elementi di aleatorietà tali da apparire incompatibile con l'obbligo costituzionale di copertura. Nella specie, inoltre, tali elementi di aleatorietà appaiono particolarmente rilevanti, in quanto la previsione è stata effettuata l'8 giugno 1995 - in epoca cioè molto lontana dalla chiusura dell'esercizio - sulla base di risultanze dei soli primi quattro mesi dell'anno.

Sempre in tema di modalità di copertura anomale, nella parte della spesa relativa al 1995 (176 miliardi) per l'impiego delle forze armate in operazioni di sicurezza e controllo connesse alla lotta contro la criminalità organizzata in varie zone del territorio nazionale è coperta mediante utilizzazione di una serie di capitoli - singolarmente individuati con la relativa quota di copertura - nello stato di previsione Difesa -, mentre l'intera spesa del 1996 è coperta in modo indifferenziato a carico dei "pertinenti capitoli" dello stesso stato di previsione.

Come già in passato per le leggi 125, 151 e 599 del 1994, relative anch'esse all'impiego straordinario delle Forze armate e che presentano una situazione analoga, si ritiene che al

riguardo non possa parlarsi di copertura in senso tecnico anche a prescindere dall'avvenuta abrogazione della norma che consentiva l'utilizzazione di disponibilità di bilancio (art. 11 ter primo comma lett. c della legge 468): le modalità adottate, con particolare riguardo al rinvio generico a "pertinenti capitoli" dello stato di previsione, non erano infatti tali da soddisfare le condizioni richieste dalla norma stessa.

Va poi rilevato che nella legislazione del quadrimestre in esame si rinvenivano numerose deroghe, in alcuni casi per di più ad esercizio scaduto, alla norma generale di contabilità secondo cui, salvo casi specifici, gli stanziamenti non impegnati alla fine dell'esercizio costituiscono economie di bilancio, norma riaffermata ed ampliata proprio per il 1995 dalla legge collegata alla finanziaria per il 1996 (legge n. 549 del 28.12.1995, art. 1 comma 61), secondo cui, con alcune eccezioni espressamente indicate, tutte le somme iscritte in conto competenza ed in conto residui sui capitoli di parte corrente degli stati di previsione delle amministrazioni statali non impegnate entro il 31 dicembre 1995 costituiscono economie di bilancio.

Disposizioni di tale natura sono contenute nelle seguenti leggi:

a) nella legge 400 del 30 luglio che prevede, ad esercizio scaduto, la conservazione in bilancio di stanziamenti, provenienti dal conto della competenza e dal conto dei residui, non utilizzati nell'esercizio 1995, e destinati al finanziamento di progetti finalizzati e al funzionamento dell'autorità per l'informatica e all'acquisto di beni e servizi informatici;

b) nella legge n. 421 dell'8 agosto, dove rispettivamente all'art. 1 comma 2 e all'art. 4 è prevista la conservazione, su una serie di capitoli di bilancio, di disponibilità del conto della competenza e del conto dei residui;

c) nella legge n. 426 dell'8 agosto, il cui art. 3, nonostante il parere contrario espresso al riguardo dalle Commissioni bilancio, dispone la conservazione, anche qui ad esercizio scaduto, di stanziamenti e di residui iscritti su una serie di capitoli dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri e di quello dei lavori pubblici.

In relazione infine ad alcune disposizioni (legge n. 608 art. 9-ter e legge n. 609 art. 1-ter) che dettano norme di interpretazione autentica senza provvedere a quantificare e coprire i relativi oneri, va ribadita l'estraneità al bilancio a legislazione vigente degli effetti delle norme di interpretazione autentica che comportano la corresponsione di trattamenti più favorevoli rispetto a quelli determinati dall'amministrazione sia autonomamente sia in base ad un indirizzo giurisprudenziale.

Va da ultimo avvertito che la reiterazione di molti decreti-legge attraverso più esercizi e la conseguente allocazione delle somme stanziare nei singoli capitoli di bilancio ha determinato il frequente riferimento delle norme di copertura direttamente a questi ultimi e non più alle modalità sostanziali sottostanti. Nelle schede allegate alle relazioni quadrimestrali della Corte sono state pertanto indicate, in ognuno di tali casi, le effettive modalità di copertura e il provvedimento d'urgenza che le ha originariamente previste; anche le tabelle riassuntive allegate al presente capitolo tengono conto delle effettive modalità di copertura.

Tavole allegate

Tavola 1

ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 1996

(importi in milioni)

numero legge	1994	1995	1996	1997	1998	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
11	0	518.000	307.000	306.000	0	0	0
23	0	20.000	37.200	37.200	37.200	37.000	200
24	0	4.000	4.800	4.800	4.000	0	4.000
34	0	3.425	470.500	470.500	407.000	400.000	0
48	0	640	950	950	950	0	950
49	0	18	0	18	0	0	0
50	0	49	49	49	49	0	49
53	0	8.689.000	6.825.000	1.395.000	1.395.000	0	1.395.000
58	0	0	91.000	52.000	13.000	0	0
59	0	1.282	3.845	3.845	3.845	0	3.845
69	0	18	9	18	18	0	18
74	0	0	266.700	62.300	47.200	31.000	0
82	0	75.000	75.000	150.000	150.000	0	150.000
96	0	0	60.000	0	0	0	0
105	0	0	240.000	240.000	240.000	0	240.000
107	0	70.920	0	0	0	0	0
108	0	0	110.000	120.000	120.000	0	20.000
109	0	10.000	10.000	10.000	0	0	0
120	0	94.800	2.300	0	0	0	0
138	0	242	242	256	256	0	256
140	0	248	248	261	261	0	261
141	0	194	206	194	194	0	194
142	0	17	17	17	17	0	17
149	0	542	559	542	542	0	542
164	0	8	8	8	8	0	8
168	0	19	0	19	0	0	0
170	0	21	0	21	0	0	0
173	0	252	252	252	252	0	252
380	0	875.000	0	0	0	0	0
381	0	456.165	729.999	0	0	0	0
400	0	0	30.000	50.000	100.000	0	0
401	0	0	31.200	10.000	0	0	0
402	0	0	94.000	85.000	86.000	0	86.000
403	0	0	30.000	0	0	0	0
421	5.000	297.600	250.000	390.000	490.000	490.000	0
426	0	0	42.987	11.880	12.200	0	0

segue Tavola 1

(importi in milioni)

numero legge	1994	1995	1996	1997	1998	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
427	0	10.545	54.159	21.790	21.790	0	21.790
428	0	0	240.000	0	0	0	0
431	0	0	13.000	13.000	13.000	13.000	0
496	0	0	364.300	32.000	32.000	0	0
515	0	0	1.500	125.000	185.000	185.000	0
525	0	0	37.120	366.397	366.397	(1)	(1) 148.477
532	0	0	1.500	1.500	1.500	0	1.500
556	0	0	124.000	0	0	0	0
558	0	0	500	500	500	0	0
569	0	0	3.605	0	0	0	0
573	50.000	68.700	94.600	593.400	587.500	0	2.500
578	0	0	517.000	0	0	0	0
579	0	21.391	84.238	91.860	91.492	0	64.492
580	0	0	1.625	78	0	0	0
582	0	256.540	31.000	0	0	0	0
608	32.000	2.158.006	1.697.129	1.583.829	1.598.829	(2)	1.596.829
609	0	0	40.175	25.430	25.530	0	25.530
611	0	0	84.000	250.000	250.000	250.000	0
639	0	160	40	40	40	0	40
640	0	6.400	22.800	27.400	27.400	0	27.400
641	0	90.000	151.000	495.000	1.755.000	1.745.000	0
642	0	0	1.274.085	8.200	8.200	0	8.200
647	12.050	126.050	341.050	440.450	483.450	460.000	3.450
648	0	0	103.000	0	0	0	0
649	3.930	3.930	2.430	1.930	1.930	0	1.930
650	26.000	0	0	0	0	0	0
651	0	0	0	100.000	540.000	540.000	0
653	0	240.668	185.429	0	0	0	0
667	0	0	0	3.890	3.350	0	0
Totale	128.980	14.099.850	15.183.356	7.582.824	9.100.900		3.803.730

(1) A partire dal 2000; nel 1999 oneri di 335 mld.

(2) 805 mld nel periodo 2000/2005

Tavola 2

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 1996

	1994	1995	1996	1997	1998	(importi in milioni)	
						Totale	%
Fondi speciali:							
parte corrente	0	9.375.475	10.183.646	3.364.152	3.109.217	26.032.490	56,47
conto capitale	0	1.651.065	1.946.899	2.315.300	4.219.200	10.132.464	21,98
	0	11.026.540	12.130.545	5.679.452	7.328.417	36.164.954	78,46
Riduzione precedenti autorizzazioni spesa	0	31.000	872.700	347.500	348.500	1.599.700	3,47
Disponibilità di bilancio:							
parte corrente	0	189.119	219.873	20.422	20.422	449.836	0,98
conto capitale	5.000	145.000	0	0	0	150.000	0,33
conto residui	0	420.000	0	0	0	420.000	0,91
	5.000	754.119	219.873	20.422	20.422	1.019.836	2,21
Nuove o maggiori entrate	0	0	538.500	593.897	554.897	1.687.294	3,66
Altre forme di copertura	123.980	2.288.191	1.421.738	941.553	848.664	5.624.126	12,20
Totale	128.980	14.099.850	15.183.356	7.582.824	9.100.900	46.095.910	100,00