

Maastricht (persino superato nelle risultanze del 1997) ha, pertanto, imposto all'Italia un risanamento dei conti pubblici a tappe forzate. Si trattava, in particolare, di correggere e compensare l'incidenza, nettamente più elevata rispetto alla media europea, delle spese per interessi, a loro volta derivanti dalle anomale dimensioni del nostro stock di debito pubblico.

In rapporto al PIL, infatti, la spesa per interessi è aumentata fino a tutto il 1995, mantenendo valori pressoché doppi rispetto alla media europea: solo nel 1997 la forte flessione indotta dalla rapida discesa dei tassi d'interesse ha riportato il rapporto spesa per interessi/PIL su livelli più vicini a quelli europei (pur permanendo ancora uno scarto di poco meno di due punti percentuali). Da ciò è derivata la necessità di operare con particolare intensità sul fronte del saldo primario che, riportato già nel 1991 in condizioni di avanzo, si è rapidamente irrobustito negli anni successivi: con un rapporto di 6,8% sul PIL il surplus primario italiano si colloca nel 1997 circa 4,3 punti sopra la media europea e oltre 6 punti sopra il livello della Germania e della Francia.

A sua volta tale andamento è da attribuire sia ad un forte aumento della pressione fiscale che ad un contenimento della spesa primaria.

L'incidenza delle entrate sul PIL – cresciuta in Italia di circa dieci punti percentuali dalla metà degli anni ottanta – si situa, nel 1997, ad un livello di circa due punti superiore alla media europea e in una posizione intermedia tra i paesi a pressione più elevata (Francia, Belgio, Austria, Olanda e altri paesi nordici) e quelli a pressione fiscale più bassa (la Germania e, in misura assai maggiore, Regno Unito, Irlanda e paesi dell'Europa meridionale).

Quanto alla spesa primaria, l'incidenza sul PIL – sostanzialmente stabile (intorno al 44%) nella media europea fino dalla metà degli anni ottanta – è diminuita in Italia, nello stesso periodo, di circa un punto e mezzo, collocandosi nel 1997, su un valore (poco più del 41%) di oltre due punti inferiore alla media europea.

Nell'ambito della spesa è da sottolineare che la spesa per la protezione sociale in Italia rappresentava nel 1997 il 50% delle spese correnti delle Amministrazioni pubbliche e il 24% del PIL, mantenendosi, comunque, nettamente al di sotto della media europea (per poco meno di 4 punti percentuali) e soprattutto di Germania e Francia. All'interno del comparto, tuttavia, mentre la spesa per pensioni risulta comparativamente più elevata, quella relativa alla sanità e, soprattutto alle diverse forme di assistenza (maternità, disoccupazione, collocamento ecc.) assorbe risorse proporzionalmente inferiori.

4. Il bilancio dello Stato: il controllo della cassa e la questione dei residui.

4.1 Nella relazione dello scorso anno, si rilevava che, in una fase di rapido riequilibrio degli aggregati di finanza pubblica, il bilancio di competenza dello Stato restava solo marginalmente toccato da manovre correttive. Anche con riguardo all'impostazione del bilancio per il '97, si valutava insufficiente la misura del contenimento delle dotazioni di competenza: il saldo netto da finanziare restava poco sotto i 100.000 miliardi collocandosi stabilmente al di sopra dei saldi programmatici del settore statale e del conto delle amministrazioni pubbliche. Per effetto del controllo sui flussi di cassa contenuto nella manovra di bilancio per il 1997, risultava invece fortemente ridotto il saldo programmatico del bilancio di cassa. Dal divario tra competenza e cassa si traevano motivi di preoccupazione per la tenuta degli equilibri di finanza pubblica nel medio periodo.

Nel consuntivo 1997, analiticamente illustrato nel cap. III, il saldo netto da finanziare di competenza – al netto delle regolazioni debitorie – è risultato pari a poco più di 23.000 miliardi con una diminuzione di oltre 90.000 miliardi rispetto al '96 e di circa 70.000 miliardi rispetto al limite stabilito dalla legge finanziaria.

Nella gestione di cassa, il corrispondente saldo è risultato attivo per circa 13.000 miliardi con un miglioramento di oltre 145.000 miliardi rispetto al '96. Nel valutare tali positivi risultati, si deve considerare che la gestione del 1997 presenta tratti inediti, non solo - come è ovvio - per la rigida disciplina dei flussi di cassa, ma anche a seguito degli interventi, di natura prevalentemente contabile, che hanno influenzato in misura rilevante la rappresentazione degli stessi risultati di competenza.

Essa registra, infatti, consistenti effetti riduttivi (oltre 37.000 miliardi) connessi alla cancellazione dei cosiddetti "residui contabili" (circa 32.000 miliardi) - in parte destinati comunque a ripresentarsi sotto forma di impegni nella competenza dei prossimi esercizi - e al taglio dei residui di stanziamento (circa 5.500 miliardi).

Le modifiche dei criteri di contabilizzazione che hanno prodotto la suddetta cancellazione sono state disposte con la legge n. 449 del 1997 (art. 54, comma 16) e ricomprendono situazioni non omologabili. Esse riguardano, infatti, partite di spesa che hanno già esercitato il loro impatto sul fabbisogno del settore statale, attraverso anticipazioni di tesoreria e per le quali il provvedimento dispone solo l'allineamento temporale del momento dell'impegno di spesa a quello della contabilizzazione in bilancio del relativo pagamento (come nel caso delle pensioni di invalidità). Riguardano, altresì, partite, come i rimborsi dei crediti d'imposta a mezzo titoli e le annualità non utilizzate dei limiti d'impegno o dei contributi pluriennali, per le quali le nuove disposizioni determinano un mero slittamento temporale dei relativi oneri, con la reiscrizione delle corrispondenti somme alla competenza di esercizi più o meno lontani.

La natura di tali correzioni induce a confermare l'esigenza di interventi sostanziali diretti a riportare pienamente sotto controllo anche la gestione di competenza del bilancio statale, attraverso una attenta riconsiderazione della legislazione di spesa.

4.2 Alla base dell'intenso riaggiustamento dei conti pubblici del 1997, e soprattutto degli eccezionali risultati esposti dal bilancio di cassa dello Stato un ruolo decisivo è da assegnare all'avvio di una innovativa strategia di programmazione dei flussi di cassa del bilancio e di monitoraggio dell'attività di spesa degli enti decentrati, attuata anche attraverso il controllo della gestione di Tesoreria.

Nel quadro della manovra di bilancio per il 1997, il governo, - per evitare che si ripetessero "sconfinamenti" rispetto agli obiettivi di finanza pubblica a causa di imprevedibili e indesiderati movimenti di tesoreria - adottava un complesso di disposizioni volte sia ad incidere direttamente sulle grandezze del bilancio dello Stato sia a controllare l'evoluzione dei flussi di tesoreria prodotta dall'attività degli enti decentrati. In sintesi, le diverse norme approvate nell'ultimo scorcio del 1996 disponevano:

- un forte taglio delle autorizzazioni di cassa del bilancio statale, concentrato in larga misura sui trasferimenti correnti e in conto capitale ad enti pubblici ed enti territoriali;
- vincoli quantitativi (commisurati al 90% dei valori 1996) sui prelevamenti delle disponibilità sui conti di tesoreria da parte degli enti esterni;
- un limite programmatico alla dinamica dei pagamenti di enti locali e regioni (definito in linea con il tasso d'inflazione programmato, al momento fissato al 2,5%);
- la subordinazione degli accrediti (dal bilancio dello Stato agli enti esterni) all'avvenuto accertamento che le disponibilità liquide sui rispettivi conti di tesoreria fossero ricondotte ad un valore non superiore al 20% della consistenza in essere al 1 gennaio 1997.

Per il 1997, la riduzione delle autorizzazioni di cassa del bilancio dello Stato è stata disposta su oltre 120 capitoli di spesa di numerosi Ministeri, comportando un contenimento non distante dal 50% rispetto alle previsioni iniziali del progetto di bilancio. Con i tagli approvati sono state ridotte in via diretta le dotazioni di cassa per acquisti di beni e servizi di alcune

amministrazioni centrali (in particolare, la Difesa) e sono stati fortemente corretti in diminuzione i trasferimenti in termini di cassa a favore di regioni, comuni e province, ANAS, Ferrovie, Università e numerosi altri enti pubblici. Con questo provvedimento il governo si proponeva di riassorbire le ingenti disponibilità detenute presso la Tesoreria dagli enti decentrati (circa 130.000 miliardi a fine 1996 per il complesso degli enti assoggettati alla nuova disciplina di controllo).

A fronte del drastico ridimensionamento delle autorizzazioni di cassa, le dotazioni di competenza sono state assestate su dimensioni sostanzialmente non modificate rispetto al progetto iniziale di bilancio e, quindi, in aumento, sia pure limitato, rispetto al 1996.

Già in occasione della presentazione del D.P.E.F. 1998/2000, nel pieno dell'esperienza d'avvio delle nuove procedure di controllo dei flussi di cassa, se ne prospettava la riproposizione anche per il 1998 e per il successivo biennio. Si prevedeva, in particolare, il riordino degli strumenti di controllo alla luce dell'esperienza del 1997 e il coinvolgimento più stretto degli enti decentrati, attraverso strumenti di concertazione finalizzati al perseguimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica.

Con la manovra di bilancio per il 1998 le misure di contenimento e di monitoraggio della cassa sono state prorogate, con alcune opportune correzioni.

I meccanismi dei controlli di cassa messi a punto con la manovra per il 1998 prevedono una ulteriore riduzione delle autorizzazioni di cassa, anche se di dimensioni più contenute rispetto a quella attuata nel 1997 (20.000 miliardi contro circa 90.000) e concentrata sui trasferimenti agli enti con giacenze di tesoreria ancora consistenti. Sono stati confermati, inoltre, con alcune modifiche, i criteri per gli accrediti dei pagamenti dal bilancio dello Stato sui conti di tesoreria degli enti esterni: tali accrediti saranno effettuati al raggiungimento di limiti di giacenza stabiliti, per categorie di enti, con decreto del Ministro del tesoro, in misura compresa tra il 10 e il 20% dell'assegnazione di competenza. Sono esclusi da tale procedura vincolata i comuni e le province con popolazione inferiore, rispettivamente, a 60.000 e 400.000 abitanti. Infine, sono state riproposte le misure dirette a controllare i tiraggi dai conti di tesoreria, distinguendo tra la gran parte degli enti titolari di conti correnti e di contabilità speciali presso la Tesoreria dello Stato (per i quali la soglia dei prelevamenti viene elevata dal 90 al 95% di quanto cumulativamente prelevato alla fine di ciascun bimestre dell'anno precedente) e le regioni, gli enti locali, le Università ed altri enti minori (per i quali non viene replicata la disposizione della manovra 1997 che legava i pagamenti finali di tali enti al tasso di inflazione programmato, ma è introdotto un controllo diretto sul loro fabbisogno, che nel 1998 non dovrà discostarsi dal livello del 1997, calcolato al netto della spesa sanitaria e delle maggiori e/o nuove spese collegate alle nuove funzioni trasferite o delegate, mentre nel 1999 e nel 2000 non dovrà superare quello dell'anno precedente maggiorato del tasso di inflazione programmato).

4.3 Nel definire le misure operative per l'attuazione della strategia di controllo della cassa e della tesoreria, il governo, come si è detto, valutava non necessario incidere contestualmente sulle assegnazioni di competenza, le cui dimensioni restavano, pertanto, sostanzialmente invariate.

La conseguenza attesa era, pertanto, una dilatazione cospicua dei residui passivi, ulteriormente ampliata da un andamento dei pagamenti finali di bilancio che - a causa dei meccanismi restrittivi operanti nel 1997 - erano destinati a segnare una flessione ancora più pronunciata rispetto alle autorizzazioni di cassa.

In un referto trasmesso al Parlamento nell'aprile scorso, la Corte ha effettuato una analisi approfondita della questione dei residui passivi e attivi, elaborando anche un preconsuntivo per il 1997 che già offriva occasione per considerazioni di rilevante interesse. Il tema dei residui viene ripreso, alla luce dei dati del consuntivo 1997, nel capitolo III della presente Relazione che

fornisce un quadro dettagliato degli andamenti sia dei residui attivi che dei residui passivi. Quanto ai residui passivi, l'aggiornamento consentito dalla disponibilità dei dati del rendiconto 1997 segnala i seguenti principali risultati:

- i "residui relativi alle spese finali" risultano, a fine 1997, pari a circa 175.000 miliardi; ai fini di un confronto omogeneo con la serie storica, tuttavia, il dato 1997 deve essere misurato senza tener conto dei già ricordati provvedimenti (art. 54, comma 16 della legge "collegata" alla finanziaria e direttiva della Presidenza del Consiglio) che ne hanno ridotto la consistenza modificando i criteri di contabilizzazione. A "normativa invariata" il livello di fine 1997 sarebbe pari a circa 245.000 miliardi, vale a dire 90.000 miliardi più che a fine 1996;
- le misure di riduzione predisposte dal governo in materia di residui c.d. contabili, dei residui di stanziamento e di annualità relative ai limiti di impegno determinano, infatti, una trasformazione in "economie di spesa" di circa 70.000 miliardi che, secondo le preesistenti regole contabili, sarebbero stati iscritti in conto residui;
- i residui propri risultano pari a 158.000 miliardi (quasi 105.000 di parte corrente), quelli di stanziamento di poco superiori a 17.000 miliardi;
- poco più di 130.000 miliardi di residui passivi, pressoché per intero residui propri, sarebbero concentrati sulle categorie dei trasferimenti correnti e in conto capitale.

Secondo la valutazione del Tesoro, che sul punto merita di essere condivisa, l'aumento dei residui passivi sul bilancio statale (concentrati sulla categoria dei trasferimenti) di per sé non rappresenta un indicatore di rinvii di pagamenti degli enti esterni, né accresce il rischio di futuri incontrollati rimbalzi di spesa soprattutto se la situazione viene confrontata con i rischi pre-1997 connessi alla utilizzazione "a vista" dei conti di tesoreria. All'espansione dei residui passivi, infatti, corrisponde specularmente il decumulo delle giacenze di tesoreria diminuite, nel 1997, da circa 124.000 miliardi a circa 80.000 miliardi, tra gennaio e dicembre per il complesso degli enti sottoposti ai controlli di cassa.

Le dimensioni e la qualità dei residui passivi formati nel 1997 inducono, tuttavia, a riproporre alcuni interrogativi e perplessità, soprattutto con riguardo alla gestione dello stock che verrà a determinarsi al termine del periodo di operatività dei controlli di cassa, ora esteso su un arco triennale.

Nel referto citato la Corte riafferma il principio secondo il quale, per contenere l'evoluzione della spesa, è necessario integrare la strategia di controllo intervenendo in misura incisiva sugli stanziamenti di competenza, attraverso una revisione della legislazione di spesa.

Il limitato ridimensionamento avviato sulla competenza 1998 (ma non sul bilancio 1997) appare inadeguato rispetto all'esigenza di un graduale riassorbimento delle risorse in eccesso segnalate dall'espansione dei residui passivi.

In mancanza di tale essenziale correzione, non può esservi certezza che, in un contesto di finanza di trasferimento, le risorse impegnate a favore di enti esterni (e non erogate) non siano utilizzate da questi in nuovi programmi di spesa. Non vi è certezza, in altri termini, sulla quota di residui che configurano un eccesso di finanziamento (in quanto risorse non utilizzate dagli enti destinatari) e, per converso, sulla quota che, avendo consentito l'assunzione di impegni da parte degli enti decentrati, dovrà tradursi prima o poi in pagamenti finali.

L'interrogativo sul grado di controllabilità della spesa, nel quadro determinatosi a seguito dell'azione di contenimento sulla cassa, è, pertanto, se sussista il rischio che prima o poi i residui passivi possano trasformarsi in maggiori spese finali. E' evidente, al riguardo, che il Parlamento dispone del potere di diluire nel tempo le autorizzazioni di cassa, così da non concentrare su uno o pochi anni il potenziale di spesa che deriverebbe dal pieno impegno delle masse spendibili. In altri termini, è affidata ad una decisione politica la scelta su quanta parte (e in quale arco di

tempo) dei residui passivi accumulati negli anni nei quali avranno operato i limiti di cassa potrà essere trasformata in pagamenti.

Ma il controllo sugli equilibri finanziari complessivi così conseguito potrebbe non essere, ad avviso della Corte, privo di conseguenze sull'attività gestionale degli enti decentrati. Solo un'analisi accurata delle situazioni che si vanno determinando nella gestione dei diversi enti destinatari dei trasferimenti statali e sulla natura dei residui passivi potrà consentire di disporre di elementi solidi per rispondere al quesito di fondo.

In conclusione, ad avviso della Corte, il complesso meccanismo dei controlli attuato con la manovra 1997 si è rivelato, alla prova dei fatti, assai efficace. Si deve, in proposito, sottolineare che a tale successo hanno contribuito, in misura significativa, procedure di monitoraggio e di negoziazione con gli enti decentrati, alle quali il Tesoro ha affidato la funzione di indurre gli amministratori ad una maggiore sensibilità gestionale.

Nelle attese del governo, ciò dovrebbe tradursi in una più avvertita attività di spesa non solo, come è ovvio, in termini di pagamenti ma anche di impegni.

Sul punto, la Corte – pur confermando il proprio apprezzamento sulla complessa e innovativa procedura di programmazione concordata con gli enti – è, tuttavia, dell'avviso che le dimensioni che il fenomeno dei residui va assumendo, soprattutto nella prospettiva dell'arco triennale di applicazione dei controlli di cassa, ripropongono la questione del ruolo del bilancio di competenza, quale strumento di governo degli andamenti di finanza pubblica.

Premesso che la tenuta del conto degli impegni è assolutamente necessaria in qualsiasi contesto istituzionale, la Corte ritiene che l'evidenza ad esso assegnata nell'ordinamento italiano rappresenti una positiva specificità che consente di dare pubblicità e trasparenza alle obbligazioni assunte dalla pubblica amministrazione. In tale ottica è necessario – in sede di attuazione del d.P.R. n. 367 del 1994 – rafforzare il grado di visibilità dei singoli impegni, così da consentire appropriate analisi anche da parte della Corte.

Tuttavia, il carattere talvolta non rigoroso degli atti di assunzione degli impegni ha determinato negli anni la formazione di una massa di residui che non sempre corrispondono ad obbligazioni giuridicamente perfezionate, contribuendo così alla ulteriore dilatazione del volume dei residui stessi. In tale ottica, è da condividere l'obiettivo del governo di perseguire una più puntuale osservanza della normativa in materia.

Intorno a questi temi sono da registrare positivamente le indicazioni di metodo recate dal D.P.E.F. 1999/2001 (par. 5.6):

- che riconducono al bilancio spazi sin qui occupati dalla tesoreria (in materia previdenziale) o esposti al rischio di generare deficit occulti (sanità);
- che si propongono di riavvicinare le previsioni di competenza a quelle di cassa sia attraverso la modulazione delle tabelle annesse alla finanziaria sia attraverso una definizione delle autorizzazioni di competenza in bilancio "vicina il più possibile alla stima dei pagamenti di cassa".

5. La politica di bilancio per il 1998 e gli indirizzi 1999-2001.

5.1 I più favorevoli risultati conseguiti nel 1997 e le prospettive di più rapida crescita economica hanno consentito al governo di fissare per il 1998 obiettivi di finanza pubblica più ambiziosi di quelli indicati nel D.P.E.F. di un anno fa.

In particolare, il D.P.E.F. 1998-2000 assumeva, per il 1998, con riferimento all'indicatore strategico indebitamento/PIL, un valore programmatico del 2,8% (del 2,4% nel 1999 e dell'1,8% nel 2000) valutando a tal fine necessaria una correzione pari a circa 25.000 miliardi per il 1998 (al netto della riduzione della spesa per interessi).

La manovra di bilancio per il 1998 ha trovato attuazione attraverso la prima nota di variazioni al bilancio a legislazione vigente, la legge finanziaria (legge n. 450 del 1997) e i due provvedimenti collegati (la legge n. 449 del 1997 e il decreto-legge in materia di imposte indirette (convertito in legge n. 410 del 1997).

La misura della correzione resta confermata in circa 25.000 miliardi, mentre la composizione - che originariamente prevedeva provvedimenti di contenimento della spesa per poco meno di 15.000 miliardi e interventi sulle entrate per circa 10.000 miliardi - dovrebbe comportare, a seguito delle modifiche introdotte dal Parlamento, risparmi di spesa per oltre 12.000 miliardi e aumenti di entrate (soprattutto contributi previdenziali) per circa 13.000 miliardi in termini di "effetti d'impatto" sul conto delle Amministrazioni pubbliche. Le dimensioni quantitative relativamente contenute della manovra (rapportabile a circa l'1,2% del PIL, contro interventi dell'ordine del 3% del PIL ancora nel 1997) inducono a ritenere che, a differenza di quanto avvenuto negli anni scorsi, l'azione correttiva non dovrebbe produrre effetti restrittivi sull'attività economica.

L'attuazione della manovra dovrebbe produrre, per il 1998, i seguenti principali risultati:

- un rapporto indebitamento/PIL pari al 2,6%;
- il ritorno, dopo molti anni, ad una situazione di avanzo corrente della P.A. (0,5% del PIL) e, pertanto, che consentirà di destinare al finanziamento delle spese in conto capitale una quota del risparmio pubblico;
- una riduzione della pressione fiscale (1,4 punti) e un significativo recupero degli investimenti pubblici, fattori che congiuntamente dovrebbero concorrere a ridurre l'avanzo primario (dal 6,8 al 5,5% del PIL), che peraltro resterebbe ancora assai più elevato della media europea);
- un contenimento degli oneri per interessi, a seguito del completamento del processo di convergenza dei tassi italiani che dovrebbero scendere a fine 1998 al 4,5% (tasso sui BOT a dodici mesi) contro il 6,0% previsto nel precedente D.P.E.F..

Per una puntuale analisi delle misure che compongono la manovra di bilancio per il 1998 si rinvia al capitolo II di questa Relazione, dedicato all'illustrazione dei principali provvedimenti di legge adottati nel 1997 e nella prima parte del 1998.

In termini generali, si può osservare che l'azione di consolidamento degli importanti risultati conseguiti nel 1997 in tema di conti pubblici non sembra esposta a rischi particolarmente rilevanti.

Il quadro positivo tracciato dal governo è confermato da analisi e previsioni effettuate sia presso le istituzioni internazionali sia dai principali centri di ricerca, che concordano sui profili della crescita economica, dell'inflazione e dei conti pubblici, accreditando anzi all'Italia la possibilità di conseguire nel 1998 risultati anche migliori.

Emerge, in conclusione, alla fine di un lungo periodo di manovre di riequilibrio, una prospettiva di evoluzione tendenziale della finanza pubblica in larga misura sotto controllo, a conferma dell'incidenza non marginale delle correzioni a carattere strutturale introdotte fin dal

1992. E' una prospettiva che, permettendo di considerare conclusa la fase più acuta dell'emergenza, offre più ampi margini di intervento in direzione degli obiettivi di efficienza e razionalità nell'allocazione delle risorse pubbliche, oltre che del graduale riassorbimento dello stock del debito pubblico.

Questo graduale spostamento del baricentro della politica di bilancio caratterizza l'impostazione strategica del Documento di programmazione economico finanziaria 1999-2001, presentato nell'aprile scorso.

5.2 Il D.P.E.F. 1999-2001 si propone, infatti, di completare il percorso di risanamento – secondo gli impegni assunti con il “Patto di stabilità e crescita”, che prevede, nel medio periodo, un saldo pubblico almeno in pareggio – e di utilizzare gli spazi offerti dal miglioramento strutturale dei conti pubblici al fine di avviare la “normalizzazione” della programmazione finanziaria attraverso un impulso agli interventi di sostegno dello sviluppo.

Gli obiettivi quantitativi del D.P.E.F. sono fissati, come di consueto, avendo a riferimento sia l'evoluzione tendenziale (a legislazione vigente e a politiche invariate) dei conti pubblici, con particolare attenzione al conto delle Amministrazioni pubbliche, sia le proiezioni macroeconomiche internazionali e interne per il periodo 1999-2001.

Con riguardo a queste ultime – esposte come sempre al rischio di deviazioni sia in senso positivo che negativo – il governo assume ipotesi in linea con le elaborazioni effettuate dagli organismi internazionali e che prevedono una accelerazione della crescita economica (2,7% nel 1999 e 2,9% nel 2000 e nel 2001) e una costanza dell'inflazione (1,5%) e dei tassi d'interesse (4,5%) in ciascuno degli anni del triennio.

Quanto alle proiezioni tendenziali di finanza pubblica, le ipotesi assunte prevedono:

- un indebitamento netto che, per la prima volta negli ultimi anni, tende a ridursi stabilmente e rapidamente nel triennio in rapporto al PIL, anche senza manovre aggiuntive;
- una spesa primaria anch'essa in diminuzione rispetto al PIL, nonostante la graduale ripresa delle spese in conto capitale e la costanza della quota della spesa per pensioni;
- una notevole flessione della spesa per interessi (che in termini di PIL, scenderebbe dall'8% del 1998 al 6,5% del 2001);
- una limitata riduzione della pressione fiscale (dal 42,9% del 1998 al 42,4% del 2001).

La dimensione quantitativa degli interventi di correzione dell'andamento tendenziale è misurata con riferimento all'obiettivo programmatico intermedio di stabilizzazione dell'avanzo primario in quota di PIL al 5,5%.

Se, come per gli anni scorsi, la finalità della manovra di bilancio fosse limitata alla riduzione del disavanzo, la correzione richiesta sarebbe stata, secondo le valutazioni implicite nel D.P.E.F., pari a 8.000 miliardi per il solo 1999, mentre per i due anni successivi l'obiettivo sul primario sarebbe stato raggiungibile senza alcun intervento supplementare di segno restrittivo.

Poiché, invece, la manovra 1999-2001 è definita in modo da assicurare anche le risorse per il finanziamento dei programmi aggiuntivi di sostegno dello sviluppo e dell'occupazione e di riduzione della pressione tributaria, la misura degli interventi correttivi è definita, nel complesso, in 13.500 miliardi per il 1999 (8.000 per il riequilibrio, 3.500 per la prima tranche dei programmi per lo sviluppo e 2.000 miliardi per la riduzione della pressione tributaria).

Le dosi aggiuntive per il 2000 e per il 2001 – nell'ipotesi che la manovra per il 1999 produca effetti permanenti – risultano fissate, rispettivamente, in 4.000 miliardi e 2.000 miliardi.

Quanto alla composizione della manovra per il 1999 – che dovrà essere precisata e articolata nella prossima legge finanziaria, nei provvedimenti collegati e nella legge di bilancio – il D.P.E.F. si limita a fornire indicazioni e indirizzi di larga massima:

- la prevalenza degli interventi di riduzione della spesa corrente (9.500 miliardi) centrati sul contenimento dei fabbisogni delle grandi aziende di servizio pubblico, sulla programmazione concertata dei saldi finanziari delle Regioni e degli Enti locali, sul contenimento della spesa per acquisto di beni e servizi esteso a tutti gli enti dell'Amministrazione pubblica, sulla revisione dei criteri di accesso ai trattamenti agevolati nei settori delle prestazioni sociali, sulla partecipazione dei privati al finanziamento degli investimenti pubblici;

- un minore ricorso ad aumenti delle entrate, comunque da non ricercare nel settore dell'imposizione tributaria e riguardanti soprattutto il recupero di contributi previdenziali.

A seguito di tali interventi correttivi e del programma relativo alle privatizzazioni (che prevede proventi pari a 15.000 miliardi nel 1999 e a 10.000 miliardi sia nel 2000 che nel 2001), si ridurrà gradualmente il rapporto debito/PiL (dal 118,2% di fine 1998 al 107% di fine 2001).

5.3 Ai fini di una valutazione dell'attendibilità delle previsioni del D.P.E.F., particolare rilievo assumono i criteri per la formazione delle previsioni tendenziali.

Per quanto riguarda le entrate, il D.P.E.F., nel far riferimento alle proiezioni delle basi imponibili anche in relazione all'evoluzione del quadro macroeconomico e all'invarianza delle aliquote di imposta, parte tra l'altro dall'assunto che il gettito delle imposte indirette incorpori quello della nuova imposta regionale sulle attività produttive: a questo proposito, si osserva che tale nuova imposta, che riforma profondamente la materia tributaria, può comportare, nel primo periodo di applicazione, il rischio di perdite di gettito, tant'è vero che le norme di attuazione prevedono apposite clausole di salvaguardia concepite in modo da correggere eventuali esiti indesiderati.

Più in generale, il quadro tendenziale relativo alle entrate risulta particolarmente esposto ai rischi connessi all'introduzione di radicali modifiche del sistema tributario, in cui è destinato a mutare profondamente il rapporto tra entrate erariali ed entrate dei centri autonomi di spesa.

Nell'ambito della manovra 1999-2001 una parte dei proventi, misurati in 2.000 miliardi all'anno, saranno destinati a non meglio specificati interventi di riduzione della pressione tributaria. In tale contesto si dovranno trovare gli spazi per la parziale restituzione ai contribuenti dell'Eurotassa operante nel 1997. Non sono precisate nè le modalità, nè i tempi di tale restituzione nè le caratteristiche e i beneficiari delle altre forme di sgravio programmate.

Nel complesso, peraltro, dato il modesto importo destinato allo scopo, la diminuzione della pressione tributaria sarà estremamente contenuta tra il 1999 e il 2001 realizzandosi quasi per intero nel solo 1998 a seguito della cessazione di operatività delle imposte straordinarie (in primo luogo, l'Eurotassa) decise con la manovra di bilancio per il 1997.

Per la spesa, qualche perplessità deriva dal fatto che la spesa corrente al netto degli interessi, aumentata di quasi l'8% nel 1996 e di poco meno del 5% nel 1997, è indicata in rapida decelerazione nello scenario tendenziale 1999/2001: considerato che non sono intervenute modifiche normative significative della legislazione di spesa, tale favorevole previsione avrebbe dovuto essere supportata da una più analitica indicazione dei fattori di evoluzione delle principali categorie di spesa, con particolare riguardo alle prestazioni sociali.

La scarsità di elementi informativi relativa alle proiezioni tendenziali si ritrova nella parte della manovra 1999/2001 destinata a determinare ulteriori correzioni della spesa primaria corrente: qui infatti – al di là della previsione dei criteri di accesso ai trattamenti agevolati – gli interventi previsti appaiono interamente da determinare o di difficile attuazione, come quelli

relativi al contenimento della spesa per l'acquisto di beni e servizi e al contenimento del fabbisogno delle grandi aziende di servizio pubblico.

L'accelerazione della spesa in conto capitale, poi, specie per quanto riguarda lo smaltimento dei residui, può trovare ostacoli nelle limitazioni di cassa prorogate a tutto il triennio di riferimento.

Infine, la riduzione dello stock del debito pubblico e contemporaneamente un maggior avvicinamento del settore industriale alle regole di mercato richiederebbero che il processo di privatizzazione procedesse con la stessa intensità degli ultimi anni, in particolare del 1997; tale campo, invece, nell'attuale D.P.E.F. appare caratterizzato da un certo rallentamento, sia per quanto riguarda i settori interessati sia per quanto riguarda i proventi attesi.

5.4 Il passaggio dalle previsioni tendenziali al quadro programmatico si lega, nel D.P.E.F., da un lato alla definizione delle regole di mercato (Cap. IV) e delle politiche pubbliche orizzontali e di settore (Cap. V), dall'altro al mantenimento della distinzione (già sperimentata nel '97) fra provvedimenti collegati in senso proprio e misure di riforma collegate, in senso improprio, alla decisione di bilancio.

La definizione delle politiche orizzontali e settoriali affidata al capitolo V del Documento è molto più precisa e attendibile rispetto agli anni precedenti.

Questo maggior rigore nella indicazione delle "politiche pubbliche" è in linea con la riforma del bilancio (l. n. 94/97).

E', peraltro, necessario un raccordo rigoroso fra indirizzi definiti dal D.P.E.F. e costruzione del bilancio programmatico, con riguardo sia al quadro complessivo della ripartizione delle risorse per funzioni, sia alla costruzione delle note preliminari ai singoli stati di previsione.

La significatività della decisione di bilancio affidata al Parlamento nello schema strutturale varato dalla legge n. 94 del 1997 dipende, in effetti, dalla capacità di tradurre rigorosamente in termini di politiche di bilancio gli indirizzi generali fissati dal capitolo V del D.P.E.F..

Con le relazioni premesse ai disegni di legge finanziaria ed ai disegni di legge collegati, con il quadro generale riassuntivo per funzioni del bilancio (art. 6, comma terzo, legge n. 468 modificata), con le note preliminari (art. 2 comma 4 quater, legge 468 modificata), dovrebbero essere definiti tempi e modi del processo di attuazione delle politiche, con particolare riguardo agli investimenti pubblici diretti e ai trasferimenti per finalità produttive.

Il D.P.E.F. indica in modo persuasivo il quadro istituzionale del procedimento di bilancio (par. 5.6) che sarà oggetto delle risoluzioni parlamentari.

La Corte ritiene di ribadire che i provvedimenti collegati in senso proprio dovrebbero restare legati a contenuti di "fiscal policy" incidenti quantitativamente sul bilancio triennale e non dovrebbero contenere norme di delega (dal momento che le leggi collegate sono parte integrante della decisione di bilancio riconducibile, pur nella sua articolazione, all'art. 81 comma terzo della Costituzione).

Per quanto attiene alle misure di riordinamento strutturale legate alla progettazione di medio periodo (e qualificate dal rilievo di innovazioni istituzionali organizzative e procedurali) è utile mantenere, nel quadro delle garanzie offerte dai regolamenti delle due Camere, la nozione di provvedimenti collegati istituzionali, ai quali è garantito un iter preferenziale.

Nella sostanza il D.P.E.F. indica quali temi strutturali di grande rilievo da affrontare in parallelo alla prossima sessione di bilancio:

- la disciplina della finanza regionale e locale da collegare al “patto di stabilità” interno (par. 5.7) e da impostare in termini di federalismo fiscale (par. 5.8);

- la ridefinizione del quadro istituzionale e dei contenuti della concertazione, in particolare in materia di politiche del lavoro (par. 16.1) e di sistema del welfare (par. 13.3).

A tali temi va aggiunto quello del riassetto dalle amministrazioni statali, in esito al “conferimento” di funzioni amministrative a regioni ed enti locali, appena realizzato.

In questi campi è possibile l’uso dello strumento delle norme di delega, adeguato alla complessità dei temi istituzionali da approfondire; ed è auspicabile la adozione di tempi della presentazione da parte del governo e di esame parlamentare paralleli o anticipati rispetto alla sessione autunnale di bilancio.

6. Bilancio e ordinamento contabile.

La manovra di politica economica di breve periodo per il 1997 ha usato come strumento fondamentale il controllo dei flussi di cassa: riducendo le autorizzazioni di cassa del bilancio dello Stato e, quindi, i pagamenti ai conti di tesoreria degli enti decentrati; regolando l’utilizzo delle disponibilità di tesoreria.

Per il 1998 il limite ha riguardato direttamente l’entità del fabbisogno finanziario che i centri di spesa esterni allo Stato possono generare nel corso dell’anno e dei due esercizi successivi (triennio 1998-2000).

Il Tesoro ha ritenuto preminente la definizione degli obiettivi e il condizionamento dei comportamenti con riferimento al fabbisogno finanziario di cassa, indipendentemente dall’andamento degli stanziamenti e della gestione di competenza. Questa scelta si collega alla natura dei vincoli e degli obiettivi posti dall’Unione Economica e Monetaria Europea, espressi in termini di contabilità economica nazionale e, quindi, determinati dai risultati della gestione di cassa.

Dopo lo sfondamento registrato nel 1996, il doppio vincolo posto alle autorizzazioni di cassa e all’utilizzo delle giacenze di tesoreria ha rappresentato uno strumento indispensabile per riprendere il controllo di un sistema policentrico di gestione della finanza pubblica, altrimenti non riconducibile ad unità, nel breve e medio periodo. Le caratteristiche della manovra di fiscal policy, così richiamate, lasciano aperti rilevanti problemi strutturali e istituzionali della finanza pubblica, sui quali il D.P.E.F. 1999-2001 fornisce alcune linee guida preliminari.

Gli interrogativi di maggior rilievo riguardano:

a) gli strumenti di governo del sistema complessivo della finanza pubblica, caratterizzato dal crescente rilievo delle autonomie regionali e locali e della finanza previdenziale;

b) la significatività della decisione di bilancio assunta dal Parlamento, con riguardo al nesso competenza-cassa, al rapporto fra bilancio dello Stato e conto delle pubbliche amministrazioni, alle procedure di esame del bilancio;

c) le correzioni organizzative e istituzionali necessarie per garantire nel medio periodo gli obiettivi del patto di stabilità e crescita;

d) la capacità di programmazione delle politiche pubbliche di settore e orizzontali, di razionalizzazione e ammodernamento dei modelli organizzativi e gestionali, di controllo dei risultati anche in termini di costi e di qualità dei servizi resi.

a) Il D.P.E.F. 1999-2001 pone il tema della necessità di un “patto di stabilità interno” che vincoli lo Stato, le Regioni, gli enti locali e gli enti pubblici al rispetto degli impegni assunti in

sede di Unione economica e monetaria in termini di saldi di bilancio delle amministrazioni pubbliche.

La configurazione istituzionale del "patto di stabilità interno" trova la propria base nell'art.119 della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica, di autonomia fiscale e finanziaria delle Regioni, di meccanismi di riequilibrio.

I criteri di convergenza fissati dal Trattato U.E. e precisati dal patto di stabilità e crescita definito dall'Unione economica e monetaria europea impongono come cruciale termine di riferimento l'indebitamento netto nel conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Ne deriva la necessità che anche i rapporti finanziari interni tra i diversi livelli di governo (Amministrazioni statali, enti previdenziali, regioni ed enti locali) siano misurati con riferimento ai saldi di indebitamento netto, senza tener conto dei trasferimenti erariali (destinati comunque a ridursi nel quadro dell'attuazione della terza regionalizzazione).

L'assunzione di questo vincolo impone, nell'attuale quadro costituzionale, una rigorosa correlazione fra: aumento delle responsabilità di spesa delle Regioni e degli enti locali (sin da ora disposto dalla legge n. 59 del 1997 e dal d.lgs. n. 112 del 1998); ampliamento delle entrate proprie del governo regionale e locale; introduzione di regole di perequazione fra Centro-Nord e Mezzogiorno.

In questa direzione si muovono le decisioni assunte nelle ultime sessioni di bilancio e, in primo luogo, la riforma fiscale attuata con i decreti legislativi derivanti dal provvedimento collegato alla finanziaria 1997. Continua, tuttavia, a registrarsi una inadeguata legislazione e una insufficiente programmazione di collegamento fra responsabilità dello Stato e livelli di governo locale in alcuni settori importanti come la sanità e i trasporti.

Procedure di concertazione adeguate, che vedono come strumento determinante la Conferenza Stato-Regioni (e la Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie) dovranno definire contenuti, obiettivi e vincoli del patto di stabilità interno.

b) La significatività del bilancio deliberato dal Parlamento deve essere adeguata ai contenuti di un processo decisionale caratterizzato: dal necessario riferimento ai risultati complessivi del settore pubblico assunti a base delle valutazioni dell'Unione Europea; dalla crescente importanza delle autorizzazioni di cassa e del controllo degli equilibri di cassa degli enti decentrati.

La decisione di bilancio assunta, nella prassi parlamentare, con riferimento prevalente alla competenza e alle sole amministrazioni statali, vede ridurre il proprio significato; il fenomeno è posto in risalto anche dalle analisi della Corte concernenti il processo di formazione dei residui passivi, accentuato dal divario crescente fra gestione di competenza e gestione di cassa derivante dalle manovre 1997 e 1998 (accentuazione che permane nonostante la riduzione dei c.d. residui contabili e dei residui di stanziamento, deliberata dal Governo all'inizio di quest'anno).

Le modalità delle decisioni assunte per la cancellazione dei residui contabili (in base all'art.54 del collegato 1998) per la parte che riguarda, tra l'altro, la regolazione contabile delle entrate erariali e i rimborsi dei crediti di imposta, hanno, infatti, reso meno trasparente la rappresentazione degli esiti della gestione del bilancio 1997.

Il fenomeno dei residui contribuisce a rendere complessa la rappresentazione dei risultati finanziari della gestione del settore pubblico in termini di contabilità economica nazionale. A partire dal 1999 entrerà in vigore il nuovo accordo SEC 95 per il coordinamento delle regole di registrazione contabile della finanza pubblica nei diversi Stati membri dell'Unione Europea.

Il SEC 95, adotta, per quanto riguarda la formazione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni (che costituisce, come è noto, l'aggregato rilevante per il Trattato) il

criterio della "competenza economica" che consiste nella rappresentazione del fenomeno oggetto di registrazione nel momento in cui avviene la relativa transazione, il fatto generatore del fenomeno medesimo.

Lo stesso accordo SEC 95, prendendo atto della eterogeneità dei sistemi di contabilità pubblica nei vari Stati, prevede un graduale avvicinamento dei sistemi di bilancio e contabilità rispetto all'esigenza di costruzione omogenea dei conti economici nazionali.

Si tratta di avviare, in tutti gli Stati membri dell'U.E., un percorso di avvicinamento fra bilanci espressi in termini contabili e finanziari e contabilità economica nazionale.

Un primo ordine di problemi riguarda la unitarietà della misurazione e valutazione dei risultati della finanza pubblica nel suo complesso. La legge n. 94 del 1997 (e il d. lgs. n. 279 del 1997, art. 6) sospingono verso la costruzione unitaria dei conti pubblici rendendo omogenea la esposizione dei dati della gestione di bilancio e della gestione di tesoreria e consentendo una più trasparente costruzione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Per quanto attiene al modo di costruire il bilancio di competenza dello Stato emergono alcune linee-guida che dovranno essere gradualmente attivate:

- la adozione, per taluni comparti di grande rilievo (interessi, mutui, investimenti pubblici) di criteri di registrazione più vicini al principio della "competenza economica";
- la più compiuta e realistica valutazione in bilancio degli oneri di enti esterni al settore statale (previdenza, sanità, trasporti locali) in modo da registrare correttamente l'incidenza annuale di eventuali disavanzi;
- la adozione della regola contabile del riporto, per le spese in conto capitale, con la correlata necessità di una stima adeguata dei nuovi stanziamenti sulla competenza annuale;
- una modulazione della legislazione di spesa e delle previsioni sul bilancio dello Stato tale da avvicinare la definizione degli stanziamenti di competenza alle stime dei pagamenti di cassa.

La struttura complessa della decisione di bilancio (D.P.E.F., provvedimenti collegati, legge finanziaria, legge di bilancio), è confermata dalle risoluzioni parlamentari di approvazione del Documento di programmazione; accogliendo raccomandazioni espresse dalla Corte si definisce il contenuto dei provvedimenti collegati in senso proprio ("collegati di sessione") qualificati dalla incidenza quantitativa sugli equilibri di bilancio nel breve periodo e per i quali non è ammesso il ricorso allo strumento della delega legislativa (precluso, secondo la Corte, dal precetto dell'art.81 comma terzo della Costituzione). I provvedimenti volti a correggere le tendenze strutturali di medio periodo della spesa e dell'entrata, che implicano innovazioni sul terreno istituzionale, organizzativo e procedimentale o disciplinano i rapporti fra diversi livelli di governo, possono essere assunti (ricalcando la soluzione adottata per il 1997) attraverso disegni di legge cui è garantito, con gli strumenti previsti dai regolamenti delle due Camere, un iter preferenziale; per questi provvedimenti l'impiego di norme di delega incontra i soli limiti posti dall'art.76 della Costituzione.

c) La correzione delle tendenze strutturali della spesa e dell'entrata nel medio periodo, individuate dal Documento di programmazione in armonia col patto di stabilità e crescita europeo, persegue obiettivi rilevanti: la decelerazione della spesa corrente; l'accelerazione della spesa in conto capitale; la definizione di nuovi confini fra area dei servizi di interesse economico generale, gestiti in regime di esclusiva, e area del mercato e della concorrenza; la riduzione graduale della pressione fiscale; la ridefinizione del quadro istituzionale e dei contenuti della concertazione, in particolare in materia di politiche del lavoro e di sistema del welfare.

La approvazione e attuazione di provvedimenti strutturali coerenti con le linee guida così indicate dal Governo e dal Parlamento (con le risoluzioni sul D.P.E.F.) si pone come condizione per il mantenimento del percorso di riequilibrio e per la riduzione dello stock del debito pubblico in armonia con gli accordi dell'Unione economica e monetaria.

d) La riforma amministrativa (leggi n. 59 e n. 127 del 1997), la riforma del bilancio (legge n. 94 del 1997) e la riforma tributaria (legge n. 662 del 1996) costituiscono le realizzazioni riformatrici di maggior rilievo strutturale assunte in questa legislatura, per iniziativa del Governo. La loro effettiva attuazione si collega ad un profondo processo di innovazione capace di incidere sul governo della finanza pubblica e sull'esperienza amministrativa.

La adozione in tutte le pubbliche amministrazioni di una struttura di bilancio per funzioni coerente con la classificazione di contabilità economica nazionale adottata dal SEC 95 e correlata alla misurazione del prodotto e dei risultati delle attività delle pubbliche amministrazioni (schema COFOG) costituisce un passaggio obbligato di importanza determinante.

La classificazione per funzioni: consente di collegare la ripartizione delle risorse per grandi comparti dell'entrata e della spesa alla definizione delle politiche pubbliche (affidata al D.P.E.F., alle note preliminari al bilancio, alle direttive dei Ministri previste dal d. lgs. n. 29 del 1993); se adottata in modo omogeneo - anche se non automatico - anche agli enti pubblici, alle Regioni, agli enti locali (dal momento che la legge n. 94 del 1997 è legge di principio), consente una misurazione e valutazione della utilizzazione delle risorse trasferite e di quelle comunque gestite dai diversi livelli di governo; offre, in termini di impiego delle risorse, una base per le scelte di attuazione della riforma amministrativa in termini di ristrutturazione delle funzioni centrali (tema ancora aperto e affidato ai provvedimenti delegati di fine anno), di ripartizione delle risorse finanziarie e del personale fra livelli di governo (a partire dal d. lgs. n. 112 del 1998), di continuazione del processo di razionalizzazione dei modelli organizzativi e dei percorsi procedurali.

Il controllo degli andamenti e dei risultati dell'entrata e della spesa per "politiche pubbliche" concernenti l'intero ambito del settore pubblico, costituisce un'essenziale integrazione delle forme di governo della finanza pubblica affidate, nel 1997 e nel 1998, alla sola regolazione dei flussi di cassa.

L'incrocio fra classificazione per funzioni e classificazione per centri di responsabilità assicura la necessaria concretezza dei meccanismi di controllo del sistema e consente di costruire modelli di misurazione e valutazione dell'efficienza, economicità ed efficacia della gestione delle amministrazioni pubbliche.

PAGINA BIANCA

Capitolo II

Legislazione di spesa e mezzi di copertura

Sommario: Premessa.

- 1. Dati e valutazioni d'insieme.**
- 2. Le tecniche di quantificazione degli oneri.**
- 3. Le modalità di copertura.**
- 4. Le misure correttive in corso d'esercizio degli andamenti di finanza pubblica.**
- 5. La decisione di bilancio e la legge finanziaria per il 1998.**

Premessa.

Il presente capitolo contiene, come di consueto, brevi note di carattere generale sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 1997, tratte dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento - in base al disposto dell'art. 11 ter comma 6 della legge n. 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 1997 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 19 giugno 1997, il 28 novembre 1997 e il 12 marzo 1998.

Al presente capitolo sono allegati tre 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; il terzo infine distingue, per ciascuna legge, le spese correnti da quelle di investimento.

Anche se il fenomeno appare in qualche misura ridimensionato negli ultimi anni anche per la maggior attenzione ai problemi della finanza pubblica, gli oneri indicati non esauriscono completamente quelli effettivamente derivanti dalla legislazione del 1997. Permane infatti la presenza di ulteriori oneri non quantificati o quantificati in modo insufficiente e di oneri la congruità della cui quantificazione appare incerta; per il loro esame dettagliato si rinvia alle citate relazioni quadrimestrali e, più in generale, alle pagine che seguono.

1. Dati e valutazioni d'insieme.

1.1 Il dato di maggior rilievo risultante dalla legislazione di spesa del 1997 è costituito dalla drastica situazione del numero delle leggi di conversione di decreti-legge, passate da oltre due terzi a meno di un quinto del totale. Infatti, il pieno dispiegamento degli effetti della sentenza n. 360 del 24 ottobre 1996 della Corte costituzionale - su cui si è ampiamente riferito nella

relazione dello scorso anno - ha fatto sì che il peso della normazione d'urgenza sia stato ricondotto, a parte qualche "coda" all'inizio del 1997, entro limiti fisiologici.

Anche se nell'anno su cui si riferisce tali effetti positivi, come risulta dal prosieguo dell'esposizione, non sono stati registrati, da ciò dovrebbe trarre beneficio anche la qualità della 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 n. 468/78 (richiesta al 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 d.lgs. adottato dal governo su delegazione delle Camere".

Proprio in considerazione del crescente rilievo dei decreti legislativi sia sotto il profilo dello spessore normativo sia sotto quello delle conseguenze finanziarie, si richiama l'attenzione sulla opportunità di una ripresa in esame del disegno di legge (A.C. 2732 ter, contenente i capi II e III del disegno di legge n. 2732, approvato dal Senato il 19 dicembre 1996, stralciati con deliberazione dell'assemblea il 4 marzo 1997) recante integrazioni e modifiche alle disposizioni che regolano le modalità di assolvimento dell'obbligo costituzionale di copertura finanziaria, già oggetto, insieme alle misure concernenti la riforma della struttura di bilancio, del referto specifico presentato dalla Corte il 7 novembre 1996.

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 n. 468/78, da rendere peraltro in tempi utili per l'esame in sede consultiva dei provvedimenti da parte del Parlamento.

Il disegno di legge in argomento, inoltre, anche se non prevede indicazioni di copertura per gli esercizi successivi a quelli compresi nel bilancio pluriennale, contiene tuttavia disposizioni che introducono elementi di maggior rigore e rappresentano comunque un miglioramento rispetto alla situazione attuale: tali sono, ad esempio, la previsione - per le spese obbligatorie di carattere permanente il cui onere a regime ecceda di oltre il 10% quello dell'ultimo esercizio del bilancio triennale - della necessità di meccanismi integrativi idonei a garantire la copertura della differenza, nonché la norma che vincola il Governo a proporre