

misure di correzione ove nel corso dell'esecuzione delle leggi di spesa emergano scostamenti rispetto alle previsioni assunte ai fini della definizione della copertura finanziaria.

1.2 Nel corso del 1997 sono state pubblicate complessivamente 194 leggi a fronte di 126 nel 1996.

Come risulta dall'allegato prospetto n.1, le leggi che hanno dichiarato conseguenze di carattere finanziario - oltre a quelle connesse alla sessione di bilancio (finanziaria, collegato, legge di bilancio e legge n. 410 contenente misure tributarie) - ammontano a 107 (65 sul 1996), di cui 40 di ratifica di accordi internazionali e soltanto 20 (46 nel 1996) di conversione di decreti-legge.

Le leggi di spesa di iniziativa parlamentare sono state soltanto 12, pari a poco più di un decimo del totale. Abbastanza numerose sono state invece le modifiche e le integrazioni apportate in sede parlamentare agli originari testi dei disegni di legge: esse risultano tuttavia nel complesso meno rilevanti del passato meno recente e soprattutto incidono in misura solo marginale sulla natura e sulla dimensione degli oneri, consentendo così in larga misura l'utilizzazione delle relazioni tecniche allegate agli originari disegni di legge.

Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 1997/99 - che si estende anche nel 1996 per effetto dell'origine in tale esercizio di una piccola parte degli oneri - ammontano a complessivi 29.411 miliardi, di cui 717 nel 1996, 9.715 nel 1997, 8.827 nel 1998 e 10.152 nel 1999. La quota 1996 è dovuta per la quasi totalità all'origine di tale esercizio di decreti-legge convertiti all'inizio del 1997 e, per importi complessivamente minori, allo slittamento al 1997 di accantonamenti del fondo speciale di parte corrente relativi a spese corrispondenti ad obblighi internazionali come previsto dall'art. 11 bis della legge n. 468/78 modificata; infine, per 37 miliardi, al mantenimento in bilancio, operato dalla legge n. 364, di fondi relativi al 1996 destinati al trattamento economico di particolari categorie di personale pubblico: tale mantenimento, che si poggia su una interpretazione estensiva, in sé condivisibile, della norma avanti indicata in connessione con l'art. 11 comma 3 lett. h) della stessa legge n. 468/78, non appare peraltro a rigore corretto in quanto, nel caso concreto, la legge è stata presentata successivamente alla chiusura dell'esercizio 1996.

Il corrispondente dato dal precedente esercizio - sempre nell'ambito del bilancio triennale - era stato pari a 46.096 miliardi; tuttavia, una parte consistente di tale spesa (circa 18.304 miliardi) si riferiva alla regolazione debitoria (legge n. 53 del 10.2.96) finalizzata all'estinzione, mediante assegnazione di titoli di Stato, di crediti d'imposta. Depurato di tale onere, formatosi nel corso di una pluralità di esercizi precedenti, il totale scende a meno di 28.000 miliardi, al di sotto cioè di quello del 1997: e ciò nonostante che nell'ultima parte del 1996 si fosse dato corso all'approvazione di un gran numero di decreti-legge più volte reiterati, le cui previsioni di spesa afferivano ai due esercizi precedenti.

Gli oneri successivi al 1998 - indicati anch'essi nel prospetto n. 1 - comprendono una parte di oneri permanenti, tutti di carattere corrente, per oltre 3.428 miliardi (3.803 nel 1996) su base annua (tenuto cioè conto del fatto che taluni oneri gravano ad anni alterni).

Non può che ribadirsi a tale proposito che una quantità così elevata di oneri correnti di carattere permanente, anche se soltanto ad una parte di essi corrispondono diritti soggettivi dei beneficiari; costituisce sia un elemento di ulteriore rigidità dei futuri conti pubblici, sia anche un elemento di rischio, in quanto la relativa copertura dipenderà dagli equilibri dei conti stessi.

Gli oneri pluriennali - sempre nel periodo successivo al triennio - comportano una spesa complessiva, nell'arco di tempo compreso tra il 2000 e il 2027, di 65.773 miliardi, pressoché interamente derivanti da oneri di ammortamento mutui, come risulta dettagliatamente dal prospetto che segue:

(in miliardi)

Esercizi	Oneri pluriennali	di cui per ammortamento mutui
2000	5.181	4.681
2001	5.100	4.661
2002	5.006	4.661
2003/06	4.921	4.661
2007	4.728	4.568
2008/11	4.293	4.293
2012	3.143	3.143
2013	2.548	2.548
2014/16	758	758
2017	730	730
2018	27	27
2019/27	20	20
Totale	65.773	63.289

Anche nel periodo in esame, pertanto, ancor più che nel 1996, in cui il totale complessivo degli oneri pluriennali era stato pari a 48.587 miliardi, è risultata elevatissima l'incidenza di spese pluriennali che derivano dal ricorso all'indebitamento e che di conseguenza, essendo connesse all'ammortamento dei mutui contratti, hanno natura obbligatoria.

Pur trattandosi in misura largamente prevalente - con l'importante eccezione però del ripiano della spesa sanitaria - di spese di investimento, la mancanza di flessibilità di tali oneri, il loro andamento crescente nel triennio e soprattutto il loro addensamento negli esercizi successivi, senza una programmazione delle risorse per farvi fronte ed una valutazione del loro impatto sull'equilibrio dei futuri bilanci - non richieste, come è noto, dall'attuale normativa -, determinano una situazione decisamente negativa per i conti pubblici.

Infatti, come la Corte ha ripetutamente osservato nelle sue relazioni, dal ricorso all'indebitamento e dalla conseguente diluizione in un gran numero di esercizi di spese attuali, derivano effetti di irrigidimento dei futuri bilanci e di pregiudizio delle future scelte, già pesantemente condizionate dalla natura vincolata della quasi totalità della spesa recata dalla legislazione vigente: e ciò tanto più in relazione alla presenza di stringenti obiettivi di risanamento anche a medio termine e alla necessità - per gli obblighi derivanti dalla partecipazione alla moneta unica europea - di conseguire in via permanente rigidi equilibri di bilancio.

La grande sproporzione tra la parte di oneri rientranti nel bilancio triennale e quella ben più rilevante che ne resta al di fuori induce anzi ad esprimere perplessità sull'effettivo rispetto dell'obbligo di copertura. Quanto meno, si avverte comunque l'esigenza che siano fornite indicazioni sulla valutazione delle compatibilità finanziarie connesse alla allocazione su un gran numero di esercizi futuri di spese attuali.

Anche se in parte connesso ai profili temporali dell'ammortamento dei mutui, è infatti indubbio che la spesa non grava affatto o grava molto debolmente nell'esercizio in cui essa viene deliberata e presenta un andamento crescente negli esercizi successivi, proprio man mano che gli equilibri di bilancio divengono meno certi. Citando soltanto i casi di maggior rilievo finanziario, tale situazione risulta particolarmente evidente per gli oneri di ammortamento recati dalle leggi n. 135 del 23 maggio 1997 ("Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione"), n. 196 del 24 giugno 1997 ("Norme in materia di promozione

dell'occupazione") e n. 270 del 7 agosto 1997 ("Piano degli interventi di interesse nazionale relativi a percorsi giubilari e pellegrinaggi in località fuori del Lazio"): essi infatti, pari a zero nel 1997, crescono rispettivamente a 640, 105 e 150 miliardi nel 1998 per giungere nel 1999 e nei successivi esercizi rispettivamente a 1.640, 175 e 200 miliardi annui. Parimenti, anche gli oneri relativi alle leggi n. 21 dell'11 febbraio 1997 ("Finanziamento dei disavanzi delle unità sanitarie locali") e n. 261 del 31 luglio 1997 ("Ripianamento delle leggi di sostegno all'industria cantieristica ed armatoriale"), pur già presenti nel 1997 nella misura rispettivamente di 700 e 100 miliardi, crescono nel biennio successivo rispettivamente a 1.200 e 1.500 miliardi e a 250 e 400 miliardi.

L'opportunità di un ripensamento della normativa in vigore ai fini almeno dell'introduzione dell'obbligo di una motivata valutazione delle compatibilità finanziarie è suggerita anche dalla vicenda relativa al contributo concesso alla Autostrade S.p.A. per il potenziamento del tratto autostradale Firenze-Bologna. In un primo tempo, infatti, il contributo stesso era stato previsto (legge n. 135 del 23 maggio 1997) nella misura di 100 miliardi per ciascuno degli esercizi 1997/99; successivamente, la legge n. 345 del 2 ottobre 1997 ha disposto la trasformazione, a partire dal 1998, di tale contributo triennale in rate di ammortamento di mutui ventennali, autorizzando la società stessa alla loro stipulazione. Pur considerato che l'accantonamento del fondo speciale di parte capitale utilizzato a copertura prevedeva all'origine il finanziamento di rate di mutui, resta il fatto che non vi sono tracce di un esame delle compatibilità finanziarie connesse ad una decisione di spesa di tale rilievo adottata a così breve distanza di tempo dalla precedente di segno contrario.

Gli aspetti negativi dell'indebitamento finora posti in evidenza appaiono ancora più gravi quando l'indebitamento stesso è destinato a fronteggiare oneri di natura corrente: è questo il caso del ripiano delle spesa sanitaria, che anche nel 1997 è stato oggetto di un apposito provvedimento legislativo (legge n. 21 dell'11 febbraio 1997, di conversione del d.l. n. 630 del 13 dicembre 1996).

L'originario provvedimento d'urgenza prevedeva il finanziamento dei disavanzi di parte corrente del servizio sanitario nazionale a tutto il 1994 nel limite di 5.000 miliardi rispetto agli oltre 11.000 da ripianare; nonostante l'aumento deciso in sede di conversione, da attuare anch'esso attraverso la contrazione di mutui, la quota ripianata è di poco superiore al 70% del totale e manca per di più una valutazione aggiornata dell'entità dei disavanzi relativi agli anni 1995 e 1996, per i quali le regioni vengono autorizzate a contrarre mutui a proprio carico.

L'impegno finanziario complessivo per le rate di ammortamento dei mutui finalizzati al ripiano della quota di disavanzo sopra indicato è pari a 700 miliardi nel 1997 e a 1.150 annui a partire dal 1998 per quindici annualità; ad esso va aggiunto l'onere di 50 miliardi per il 1998 e di 350 miliardi annui a partire dal 1999, sempre per quindici annualità, per l'ammortamento di ulteriori mutui il cui ricavato è destinato ad interventi di edilizia sanitaria.

Qui il ricorso all'indebitamento - almeno per la parte relativa al ripiano dei disavanzi - non soltanto è volto a fronteggiare oneri di natura corrente, operazione che determina comunque anche una minore trasparenza e significatività dei dati delle singole gestioni, con particolare riguardo ai saldi, ma agisce in sostanza come una vera e propria costante integrazione di stanziamento per la cronica insufficienza delle risorse destinate al settore: analoghi provvedimenti di ripiano si ripetono infatti ormai da oltre un decennio, ed hanno comportato crescenti oneri di ammortamento, pari nel 1997 a 13.417 miliardi in termini di impegni e a 13.300 in termini di pagamenti (rispettivamente 8.344 e 10.088 miliardi nel 1996).

Dall'insieme degli oneri pluriennali e permanenti finora indicati deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del 1997 sia per gli esercizi compresi nel triennio 1997/99, sia per quelli successivi, ripartite per esercizio e per tipologia:

(in miliardi)

Esercizio	Onere complessivi	di cui	
		spese correnti	spese c/cap.
1997	9.715	8.245	1.470
1998	8.827	5.821	3.006
1999	10.153	5.817	4.336
2000	8.609	5.113	3.496
2001	8.528	5.052	3.476
2002	8.434	4.973	3.461
2003/06	8.349	4.948	3.401
2007	8.156	4.780	3.376
2008/11	7.721	4.355	3.366
2012	6.571	3.555	3.016
2013	5.976	3.428	2.548
2014/16	4.186	3.428	758
2017	4.158	3.428	730
2018	3.455	3.428	27
2019/27	3.448	3.428	20
dal 2028	3.428	3.428	-

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi: la loro attendibilità, buona per effetto soprattutto della presenza di numerosi stanziamenti, per elevati importi, aventi natura di tetto di spesa, ma anche per la scarsità di tipologie di spesa di incerta o difficile quantificazione, appare comunque soggetta ai rilievi sulla congruità delle quantificazioni formulate nelle relazioni tecniche che risultano dall'esposizione relativa alle singole leggi contenuta nelle relazioni quadrimestrali 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, per lo più modesti, non quantificati e non presi in considerazione a fini di copertura. Anche a tale riguardo si rinvia alle specifiche osservazioni contenute nelle stesse relazioni.

La Corte ha infine osservato, in relazione a norme che prevedono accelerazioni delle procedure di spesa o nuove finalizzazioni di spese precedentemente autorizzate, che determinano comunque una accelerazione di pagamenti - come avviene nell'ambito della legge n. 135 del 23 maggio 1997, di conversione del d.l. 67/97, e della legge n. 196 del 24 giugno 1997, entrambe volte a promuovere l'occupazione -, che l'attuazione di tali disposizioni deve risultare coerente con gli obiettivi e gli equilibri di finanza pubblica stabiliti con il DPEF: è infatti possibile che le dotazioni di cassa inerenti alle singole voci interessate siano state attribuite sulla base di un più basso coefficiente di realizzazione della spesa. A tale riguardo, è opportuno che siano fornite valutazioni circa la compatibilità di tali accelerazioni con le stime del fabbisogno di cassa dell'anno in corso e con gli obiettivi di fabbisogno del biennio successivo come determinati dal DPEF.

2. Le tecniche di quantificazione degli oneri.

In tema di quantificazione degli oneri, nonostante qualche nota positiva indicata nelle più recenti relazioni quadrimestrali, il quadro complessivo è ancora lontano dal potersi ritenere soddisfacente.

Come può desumersi dalle specifiche osservazioni sulle singole leggi contenute nelle relazioni sopraindicate, accanto a relazioni tecniche analitiche e approfondite, continuano a riscontrarsene altre che presentano caratteri di estrema genericità, anche per la frequente mancanza del supporto di dati economico-statistici; a volte le carenze sono tali da non consentire la ricostruzione del percorso logico seguito per la determinazione degli oneri.

Deve pertanto ripetersi che 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, nell'ambito della funzione di supporto o talvolta addirittura di supplenza esercitata dalla Ragioneria generale dello Stato, sussista ancora qualche lacuna nella verifica dei costi indicati dalle amministrazioni proponenti.

Quest'ultimo rilievo è avvalorato dalla circostanza che la qualità delle relazioni tecniche continua ad essere svincolata dalla rilevanza finanziaria delle relative leggi di spesa: si hanno così talvolta relazioni estese ad 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.

La scarsità dei dati contenuti nella maggior parte delle relazioni tecniche determina anche la difficoltà di individuare con certezza quantificazioni errate: così, anche le accurate disamine cui tutte le relazioni tecniche sono sottoposte dai Servizi bilancio delle Camere debbono per lo più concludersi con la constatazione della necessità di ulteriori chiarimenti.

Peraltro, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, i chiarimenti stessi vengono forniti dall'amministrazione in modo sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate richieste formulate sulla base delle osservazioni dei Servizi sopraindicati.

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 n. 468/78, modificata, volto all'assunzione di iniziative legislative conseguenti agli scostamenti verificatisi rispetto alle previsioni di spesa o di entrata: procedimento che, a tanta distanza di tempo dalla legge istitutiva, continua a non essere in concreto mai attivato.

Come più volte indicato, si avverte inoltre, in relazione alla presenza di leggi di iniziativa parlamentare - peraltro non numerose e di rilievo finanziario per lo più marginale - e soprattutto alle frequenti norme modificate o introdotte nel corso dell'esame parlamentare, in particolare 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 non frequente esercizio - di richiedere volta per volta la relazione tecnica stessa.

Peraltro, in taluni casi di maggior rilievo finanziario - ed in particolare per la legge n. 230/97, contenente oneri permanenti connessi alla soppressione del Fondo previdenziale e

assistenziale degli spedizionieri doganali, e per la legge n. 276/97 (definizione del contenzioso civile pendente), limitatamente per quest'ultima alla parte non coperta dall'unificazione con il disegno di legge governativo - le commissioni parlamentari competenti hanno attivato la facoltà, prevista dall'art. 11 - ter comma 3 della legge n. 468/78 modificata, di richiedere al Governo una specifica relazione tecnica.

Fra le carenze di carattere generale delle relazioni tecniche permane poi, salvo rare eccezioni, la mancanza di indicazioni sui criteri di quantificazione degli stanziamenti di parte capitale.

A parere della Corte, l'esigenza di una dettagliata esposizione di tali criteri sussiste invece anche quando, come di norma, i relativi stanziamenti costituiscono dei tetti di spesa: ciò non soltanto al fine della dimostrazione della congruità degli stanziamenti stessi rispetto agli obiettivi perseguiti, ma anche per consentire valutazioni circa la possibile insorgenza di sostanziali oneri latenti derivanti dalla necessità di ulteriori spese indotte dall'intervento oggetto della norma o comunque connesse alla prevedibile opportunità del completamento dell'intervento stesso.

Un riscontro almeno a consuntivo è ora comunque reso possibile al riguardo dalla nuova strutturazione del rendiconto generale dello Stato che dovrà essere costruito - come disposto dall'art. 13 del d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279 - in modo da consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze anche in relazione agli scopi delle principali leggi di spesa.

L'esposizione in parola consentirebbe poi anche di individuare i casi in cui la mancata indicazione della concreta destinazione della spesa dipende dalla mancata preventiva individuazione di precise esigenze da soddisfare.

Nel corso del 1997 si sono infatti registrati numerosi casi in cui la copertura di nuove spese è stata operata mediante l'utilizzazione di risorse ancora da destinare derivanti da leggi precedenti: ciò rende evidente la mancanza di precisi programmi a fronte degli originari stanziamenti, con la conseguenza che gli stanziamenti stessi assumono la irrituale natura di riserva per la copertura di oneri assunti in epoca successiva.

Così la legge n. 5 del 24 gennaio 1997 - di conversione del d.l. 599/96 - prevede stanziamenti a favore del comune e della provincia di Napoli e del comune di Palermo che trovano copertura nei fondi per le aree depresse di cui alla legge n. 640 del 20 dicembre 1996.

In altri casi vengono utilizzati, dando loro una nuova o più specifica finalizzazione, fondi già stanziati da precedenti leggi e provenienti dalla contrazione di mutui: ciò vale per taluni stanziamenti a favore dell'occupazione recati dalla legge n. 196 del 24 giugno 1997 e per taluni interventi urgenti per l'economia oggetto della legge n. 266 del 7 agosto successivo, con particolare riguardo alla metanizzazione del Mezzogiorno e agli interventi per le zone colpite dagli eventi sismici del 1980/82 che utilizzano a copertura disponibilità sui mutui contratti sulla base di leggi autorizzative dell'ultimo biennio.

In tali casi, appare necessario che nella relazione tecnica sia data contezza dello stato di utilizzazione globale dei proventi dei mutui utilizzati - che invece manca totalmente - e comunque delle risorse derivanti dalle autorizzazioni di spesa cui si fa riferimento.

A rigore, dovrebbero poi essere anche fornite valutazioni circa la compatibilità delle nuove finalizzazioni di spesa - che determinano comunque una accelerazione dei pagamenti - con le stime del fabbisogno di cassa.

Nella seconda parte dell'anno si è comunque rilevato qualche segno di miglioramento nelle relazioni tecniche relative a spese di investimento: possono essere qui citate, anche se di rilievo finanziario proporzionalmente modesto, la legge n. 251 del 28 luglio 1997 che, in controtendenza con quanto finora osservato, contiene una dettagliata ed esauriente esposizione del programma di spesa delle somme di parte capitale stanziata per l'acquisto, la costruzione e

la ristrutturazione di immobili da destinare a sede di istituti di cultura italiani all'estero e la legge n. 261 del 31 luglio successivo, che contiene dettagliate notizie sui programmi di spesa e sulla destinazione delle risorse destinate al settore dell'industria cantieristica ed armatoriale.

Opposta è invece la situazione della legge n. 440 del 18 dicembre 1997 ("Istituzione del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi") che, pur essendo molto onerosa in quanto, oltre ad una spesa di 845 miliardi nel triennio 1997/99, prevede anche un onere permanente di 345 miliardi per ciascun esercizio a partire dal 2000, è addirittura priva della relazione tecnica prevista dall'art 11-ter della legge n. 468/78 anche nei casi in cui l'onere resta comunque limitato all'importo dello stanziamento.

Ovviamente, l'insufficienza delle relazioni tecniche assume particolare gravità quando le norme conferiscono ai destinatari diritti soggettivi, che determinano spese obbligatorie di carattere permanente.

Tale situazione, invero non frequentissima nell'anno in esame - e su tale base si è espresso l'avviso nel paragrafo precedente di un limitato rischio di rilevanti scostamenti a consuntivo degli oneri effettivi rispetto a quelli preventivati -, ricorre però in taluni specifici casi, ed in particolare nell'ambito della legge n. 4 del 17 gennaio 1997 - di conversione del d.l. 583/96 - recante disposizioni urgenti in materia sanitaria. Essa prevede infatti, tra l'altro, il finanziamento di contratti collettivi di lavoro della dirigenza medico-veterinaria e dei ruoli professionali del servizio sanitario nazionale relativi al biennio 1996/97, quantificato in 340 miliardi annui a partire dal 1998, senza che negli atti relativi alla legge stessa si rinvenga alcun riferimento a calcoli relativi al fabbisogno finanziario derivante dai nuovi contratti.

Infine, sempre in tema di contenuto delle relazioni tecniche, va posta in evidenza una specifica carenza, che riveste però carattere ricorrente, in relazione alla legge n. 81 del 28 marzo 1997. Tale testo normativo - che provvede alla conversione in legge del d.l. 11/97 - dispone l'assegnazione all'AIMA di 72,2 miliardi per il completamento dei pagamenti relativi all'anno 1996 per l'attuazione dei regolamenti comunitari concernenti la riforma della politica comune. Si tratta di tre regolamenti, che hanno istituito un regime di aiuti rispettivamente per programmi agroambientali (reg. n. 2078/92), per prepensionamenti in agricoltura (reg. n. 2079/92) e per la forestazione su terreni agricoli (reg. n. 2080/92).

Come già per le precedenti erogazioni - il provvedimento fa infatti seguito ad altri analoghi del 1994 (legge n. 737, di conversione del d.l. n. 521), del 1995 (legge n. 408, di conversione del d.l. n. 325) e del 1996 (legge n. 642, di conversione del d.l. n. 552) - e nonostante la raccomandazione espressa dalla Commissione bilancio che il successivo disegno di legge fosse accompagnato da una puntuale dimostrazione degli oneri anche successivi al quadriennio 94/97, l'autorizzazione di spesa in argomento non è accompagnata da alcuna ricognizione degli oneri ancora da sostenere.

Tali carenze nella programmazione e nella stessa emersione in bilancio di spese vincolate - che continuano così a rappresentare degli oneri latenti - appaiono gravi specie laddove la puntuale dimostrazione degli oneri complessivi assume particolare rilievo per la lunga durata degli oneri stessi: nel caso presente, infatti gli effetti finanziari dei previsti prepensionamenti si protrarranno per dieci anni.

3. Le modalità di copertura.

Nel primo paragrafo del presente capitolo sono già state indicate alcune rilevanti questioni di ordine generale connesse 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 quadrimestrali circa i problemi emersi nell'anno in relazione alle tecniche di copertura utilizzate.

Come risulta dal citato prospetto, la quota più rilevante di oneri (oltre il 72%) è stata imputata agli accantonamenti dei fondi speciali. Tale imputazione, che, come è noto, rappresenta la modalità più trasparente di copertura in quanto strettamente connessa alla programmazione della spesa operata in sede di manovra di bilancio, non ha dato luogo a particolari osservazioni, salvo l'utilizzazione in difformità di un accantonamento relativo al Ministero del lavoro nel decreto legge n. 362 del 27 ottobre 1997- convertito con la legge n. 437 del 19 dicembre 1997 - che provvede al finanziamento della missione italiana in Albania. La stessa legge, inoltre, ponendo ancora una volta in evidenza la difficoltà, per la mancanza di un'apposita appostazione di bilancio con funzioni di accantonamento di riserva, di fronteggiare oneri imprevedibili, ha posto la copertura di talune spese - peraltro di non grande rilievo - direttamente a carico del bilancio.

Un'altra piccola anomalia è contenuta nella legge n. 433 del 17 dicembre 1997, in cui viene utilizzato un accantonamento del fondo speciale 1998 prima dell'approvazione della legge finanziaria e della legge di bilancio.

La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa ha interessato una quota rilevante dei mezzi di copertura, di poco inferiore al quindici per cento del totale.

A proposito di tale modalità, la Corte ha osservato in linea generale che il cambio di finalizzazione di spese già deliberate, anche se attuato con l'osservanza delle condizioni indicate dalla legge n. 468/78, indebolisce il quadro di programmazione della spesa e può comunque determinare un aggravio del disavanzo di cassa per effetto dei possibili diversi tempi di realizzazione delle spese stesse.

A fronte del silenzio mantenuto al riguardo, nella quasi totalità dei casi, dalle relazioni tecniche e amministrative, si è anche ribadito l'avviso che sia sempre necessario fornire il programma di spesa formulato in base al precedente stanziamento ed indicare - anche a fini di trasparenza - gli specifici interventi cui si intende rinunciare o, alternativamente, le ragioni dell'esubero dello stanziamento stesso rispetto alle originarie esigenze.

Osservazioni di carattere più specifico, sempre in tema di riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, hanno riguardato la legge n. 677 del 31 dicembre 1996, di conversione del d.l. 576/96 ("Interventi urgenti a favore delle zone colpite dagli eventi calamitosi dei mesi di giugno o ottobre 1996").

In essa, oltre alla riduzione di autorizzazioni di spesa confluite nel conto dei residui - modalità su cui la Corte ha sempre formulato ampie riserve, anche anteriormente all'abrogazione della norma che consentiva la utilizzazione di disponibilità di bilancio, con cui essa presenta tratti comuni - rilevanti oneri per l'ammortamento di mutui sono stati coperti mediante utilizzo delle proiezioni di cui all'autorizzazione di spesa disposta dalla tab. C della legge finanziaria 1996, volta ad assicurare il finanziamento del fondo per la protezione civile, che è stato corrispondentemente ridotto di pari importo.

Questo metodo di copertura non è apparso corretto perchè l'utilizzazione delle proiezioni delle autorizzazioni di spesa contenute nella tab. C per la copertura di spese pluriennali rigide ed obbligatorie, quali quelle destinate all'ammortamento di mutui, è incoerente con il carattere essenziale degli stanziamenti contenuti nella tabella stessa, costituito proprio dalla loro modulabilità anno per anno. Inoltre, la riduzione di precedenti autorizzazioni non ha riguardato spese specifiche, ma genericamente il fondo protezione civile, determinato, come si è visto, anno per anno dalla legge finanziaria: in sostanza viene a mancare proprio il carattere di "precedente" autorizzazione di spesa richiesto dall'art. 11 ter della legge n. 468/78.

In relazione alla frequente adozione di provvedimenti d'urgenza a favore di zone colpite da calamità naturali, i cui oneri nella grande maggioranza dei casi - come risulta dalle relazioni trimestrali degli ultimi anni - sono coperti con modalità che danno adito a notevoli riserve, la Corte condivide pienamente il parere espresso dalla Commissione bilancio del Senato (20 novembre 1996) circa "l'opportunità che il Governo assuma una iniziativa legislativa per disciplinare il finanziamento degli interventi straordinari legati a calamità naturali, prevedendo idonei meccanismi di copertura per le spese derivanti dall'ammortamento di mutui".

Una forma anomala di riduzione di una precedente autorizzazione di spesa si riscontra anche nella legge n. 14 del 3 febbraio 1997, che dispone la riduzione stessa non su una spesa specificamente individuata, ma genericamente su uno stanziamento destinato ad alimentare il fondo per l'occupazione, senza che sia fornita alcuna indicazione sulla sorte della spesa cui lo stanziamento era originariamente destinato.

Non appare infatti sufficiente la circostanza che il fondo interessato alla riduzione offra capienza per il nuovo onere alla data di approvazione della legge, ma è necessaria anche una valutazione della congruità dei fondi residui rispetto alle esigenze da soddisfare.

Analogamente, la legge n. 230 del 16 luglio 1997 ("Soppressione del fondo previdenziale e assistenziale degli spedizionieri doganali") provvede alla copertura di una parte dell'onere permanente derivante dalla soppressione del fondo mediante riduzione di una corrispondente quota dell'autorizzazione di spesa recata dalla legge 608/96, con la quale è stata incrementata la dotazione del fondo per l'occupazione.

Anche in questo caso, come nel precedente, si tratta della riduzione del tutto generica di un fondo indistinto, ma il carattere permanente della spesa determina un maggior rischio, adombrato anche durante la discussione presso la Commissione bilancio della Camera, che si presenti in futuro la necessità di ulteriori rifinanziamenti per garantire gli interventi occupazionali previsti a carico del fondo per l'occupazione.

Oltre alle modalità ora indicate, la copertura degli oneri recati dalla legislazione dell'anno in esame è stata attuata in molti casi - singolarmente indicati nelle relazioni trimestrali 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 n. 468/78.

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. 468/78) 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.

La legge n. 4 del 17 gennaio 1997 - di conversione del d.l. 583/96 - provvede al finanziamento di taluni contratti collettivi di lavoro nel settore sanitario relativi al biennio 1996/97, autorizzando la spesa di 110 miliardi per il 1996, 220 per il 1997 e 340 miliardi annui a partire dal 1998 con generica copertura a carico del fondo sanitario nazionale, salvo una quota di 25 miliardi a partire dal 1998, che viene coperta mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa ai programmi di abbattimento degli animali per malattie epizootiche di cui alla legge n. 218/88.

Premesso che, come già indicato nel precedente paragrafo in relazione alle tecniche di quantificazione, la legge non è dotata di relazione tecnica e che gli atti ad essa relativi non contengono alcun riferimento a calcoli relativi al fabbisogno finanziario derivante dai nuovi contratti, si osserva che l'imputazione al fondo sanitario - senza riduzione di altri oneri precedentemente autorizzati - di una spesa permanente che raggiunge il suo picco a partire dal 1998 equivale a rinviare alle future sessioni di bilancio - in occasione delle quali si provvede a determinare la dotazione del fondo stesso - l'effettiva copertura del nuovo onere, per sua natura invece certo ed obbligatorio.

Anche la copertura dell'ulteriore disposizione di spesa recata dalla legge (vincolo dell'importo di 40 miliardi per il 1996 a finalità di potenziamento delle funzioni distrettuali e delle attività della medicina e della pediatria di base) desta perplessità: essa è infatti realizzata, sempre a carico del fondo sanitario nazionale, mediante una generica "riduzione dei programmi riferiti agli interventi di emergenza" che, proprio perché tali, non appaiono prestarsi a preventive riduzioni.

Anche nell'anno su cui si riferisce sono stati riscontrati casi disparati di utilizzazione del fondo - iscritto in bilancio - corrispondente a quota parte dell'importo dell'8 per mille del gettito IRPEF.

Si è al riguardo osservato che anche quando il fondo stesso è stato utilizzato in modo coerente con le sue finalità - come nell'ambito della legge n. 203 del 1° luglio 1997 a tutela del patrimonio culturale -, ciò è avvenuto al di fuori di una programmazione globale delle esigenze, tale da consentire la formulazione di un piano di riparto dell'intero stanziamento di ciascun esercizio.

Il fondo in parola è stato inoltre utilizzato per la gestione degli aerei antincendio ed altre esigenze dei vigili del fuoco nell'ambito degli incendi boschivi (legge n. 228/97) - onere questo di carattere ordinario e permanente, tale da dover essere affrontato con gli ordinari mezzi di bilancio - e per il finanziamento della partecipazione di un contingente militare italiano alla forza multinazionale di protezione in Albania (legge n. 174/97).

A quest'ultimo proposito, si è osservato che alle difficoltà di fornire copertura a spese di carattere eccezionale connesse ad eventi imprevedibili, difficoltà derivanti dalla estrema rigidità del bilancio, potrebbe in via generale ovviarsi attraverso la predisposizione di un apposito fondo iscritto in bilancio con una congrua dotazione iniziale.

Le difficoltà in parola sono confermate, sempre nell'ambito della legge n. 174/97, dal finanziamento della restante quota della spesa per l'invio del contingente italiano attraverso la riprogrammazione della propria attività istituzionale da parte del Ministero della difesa.

Il sostanziale ricorso agli ordinari stanziamenti di bilancio, che non offre neppure le garanzie connesse alle modalità per l'utilizzazione di economie di bilancio indicate dall'abrogato art. 11 ter primo comma lett. c) della legge n. 468/78, è apparso non conforme alle norme di contabilità e tale comunque da determinare situazioni di rischio per l'effettiva copertura della spesa.

Ancora nell'ambito degli interventi volti a fronteggiare esigenze straordinarie - nel caso di specie quelli derivanti dall'eccezionale afflusso di stranieri provenienti dall'Albania (legge n. 128 del 19 maggio 1997) - non è apparsa corretta la copertura dell'onere attraverso l'utilizzo delle somme non impegnate a fine 1996 su un capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'interno.

L'utilizzazione di somme non impegnate ad esercizio scaduto determina infatti la lesione di basilari principi contabili ed altera comunque le risultanze dell'esercizio già chiuso. Essa è poi tanto più censurabile in quanto, dopo l'abrogazione dell'art. 11-ter primo comma lett. c) della legge n. 468/78 ad opera della legge n. 425/96, non è più consentita neppure

l'utilizzazione di economie formatesi nel corso dell'esercizio; tale preclusione è stata da ultimo ribadita nell'ordine del giorno approvato dal Senato in sede di approvazione definitiva del disegno di legge di riforma del bilancio dello Stato.

Appare perciò gravemente censurabile anche il mantenimento in bilancio, disposto ad esercizio scaduto dalla legge n. 135/97, di somme di parte corrente non impegnate, che, secondo le norme contabili generali, avrebbero dovuto essere destinate ad economie di bilancio; tale mantenimento comporta anche la presenza, nell'esercizio corrente, di spese di competenza non prese in considerazione ai fini delle determinazioni del saldo netto da finanziare fissato dalla legge finanziaria.

Infine, una norma di copertura del tutto peculiare è contenuta nella legge n. 30 del 28 febbraio 1997 (prorogata per questa parte, con modifiche, dalla legge n. 403 del 25 novembre 1997). Essa prevede infatti un contributo per l'acquisto di autoveicoli nuovi a fronte della rottamazione di quelli con oltre dieci anni di anzianità, utilizzando a copertura del relativo stanziamento (160 miliardi) il fondo speciale di parte corrente e destinando, con norma innovativa, a reintegrazione del fondo stesso gli eventuali miglioramenti del saldo netto da finanziare derivanti nel triennio 1997/99 dalle maggiori entrate accertate in connessione con le maggiori vendite realizzate per effetto dell'incentivo.

Poiché l'onere consiste nel costo dell'incentivo stesso per tutte le operazioni che avrebbero comunque avuto luogo (per le vendite aggiuntive si realizza un vantaggio per l'erario) è ovviamente di fondamentale importanza che la sua quantificazione abbia una solida base statistica e sia di massima trasparenza: condizioni queste che la relazione tecnica soddisfa solo parzialmente, determinando così il rischio di una sovrastima degli effetti di maggior gettito.

Si è pertanto osservato che il reintegro dell'accantonamento utilizzato a fini di copertura deve essere corredato di tutti gli elementi informativi necessari, specie in quanto il miglioramento del saldo netto da finanziare, potendo essere indotto da una pluralità di cause, appare uno strumento di misurazione estremamente impreciso degli effetti incentivanti della norma.

Un rigoroso e specifico monitoraggio dei risultati finanziari effettivi appare perciò comunque necessario per la modalità di copertura in esame che si inserisce, con caratteristiche proprie, nel filone non numeroso di disposizioni che hanno utilizzato a vario titolo gli effetti indiretti in termini di gettito delle agevolazioni da esse stesse previste.

4. Le misure correttive in corso d'esercizio degli andamenti di finanza pubblica.

Fin dai primi mesi del 1997, nonostante il positivo andamento dei tassi di interesse, si determinava una deviazione tendenziale rispetto agli obiettivi programmati, causata dai possibili effetti di trascinamento del rilevante scostamento dei risultati di finanza pubblica del 1996 rispetto agli obiettivi prefissati, da una crescita inferiore alle previsioni e da una valutazione meno ottimistica degli effetti complessivi della manovra per il 1997.

Tale deviazione, in base a quanto esposto nella relazione trimestrale di cassa presentata all'inizio di aprile 1997, era stata valutata in circa 15.500 miliardi in termini di indebitamento netto della P.A.

Per non pregiudicare il conseguimento dell'obiettivo del 3% del rapporto indebitamento/PIL, è stato così emanato il d.l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito con modifiche non sostanziali nè sotto il profilo degli effetti finanziari nè sotto quello del contenuto delle norme, con la legge 28 maggio 1997, n. 140; le relative statuizioni comportano - secondo le indicazioni contenute nell'art. 1 della stessa legge - una riduzione pari a 15.566 miliardi del

fabbisogno del settore statale e di 9.772 miliardi del saldo netto da finanziare per il 1997 e riduzioni di importo fortemente decrescente per i medesimi saldi del bilancio successivo.

La maggiore compressione del fabbisogno rispetto al disavanzo di competenza aumentava però le dimensioni del già crescente divario tra i due valori, inducendo la Corte a richiamare ancora una volta l'attenzione sui potenziali rischi per i futuri equilibri derivanti dal connesso accumulo di massa spendibile.

Gli effetti delle misure adottate, anche se in parte interessano più esercizi, sono in assoluta prevalenza di carattere dichiaratamente temporaneo, confermando così la valenza meramente congiunturale dell'intervento.

L'articolazione della manovra - quale indicata in sede di relazione tecnica - prevede effetti di contenimento della spesa per circa 11.300 miliardi ed interventi dal lato delle entrate per i restanti 4.200, con un rapporto tra le due tipologie di oltre sette a tre.

In realtà, peraltro, la misura di maggiore rilievo, costituita dall'ulteriore anticipo della tassazione sul trattamento di fine rapporto, contabilizzata dalla relazione tecnica tra le minori spese, è apparsa piuttosto connessa al settore delle entrate; la diversa, più congrua contabilizzazione di tale voce, capovolge il rapporto tra le due tipologie, che diventa di circa sessantacinque a trentacinque a favore delle entrate.

Tale rapporto fa segnare poi un ulteriore incremento a favore delle entrate per l'esercizio 1998, nel quale la correzione operata comporta interventi su tale fronte per 9.200 miliardi circa rispetto ai 10.500 complessivi: ai 2000 miliardi indicati dalla relazione tecnica vanno infatti aggiunti i 6.200 derivanti dal citato anticipo della tassazione sul trattamento di fine rapporto, nonchè i 1000 attesi dalla vendita straordinaria degli immobili degli enti previdenziali, da contabilizzare anch'essi tra le entrate.

Trattandosi, per la parte quantitativamente più rilevante dell'intervento, di anticipi di entrate e di differimenti di spese, gli effetti di correzione ipotizzati sono stati nel complesso ritenuti attendibili. Hanno invece destato perplessità le quantificazioni relative a talune misure di carattere meno occasionale, ma di rilievo finanziario proporzionalmente modesto: così le misure di ulteriore incentivazione del part-time per dipendenti pubblici (art. 16), vista la scarsa efficacia di quelle inserite nella manovra per il 1997, nonchè le maggiori entrate nette derivanti dalle misure di incentivazione per il personale del ministero delle Finanze previste dall'art. 12, che da un lato presentano notevoli margini di aleatorietà come in tutti i casi in cui gli esiti finanziari sono caratterizzati dal grado di risposta dell'amministrazione e dall'altro avrebbero dovuto a rigore essere ricondotte alla legislazione vigente.

5. La decisione di bilancio e la legge finanziaria per il 1998.

5.1 In linea con i valori programmatici del rapporto indebitamento/PIL riferito al conto delle amministrazioni pubbliche, fissati dal DPEF 1998/2000 in misura pari al 2,8% nel 1998, al 2,4% nel 1999 e all'1,8% nel 2000, la correzione da apportare agli andamenti tendenziali è stata valutata in circa 25.000 miliardi (al netto della riduzione della spesa per interessi). Quanto alla composizione della conseguente manovra, erano stati previsti provvedimenti di contenimento della spesa per poco meno di 15.000 miliardi e interventi sulle entrate per circa 10.000 miliardi.

L'approvazione parlamentare non ha prodotto correzioni nelle dimensioni complessive della manovra, ma ha modificato la distribuzione degli interventi tra riduzioni della spesa e aumenti del prelievo fiscale, con un'incidenza di questi ultimi superiore rispetto a quanto indicato nel DPEF.

La composizione della manovra, nella sua versione definitiva, dovrebbe infatti comportare nel 1998 risparmi di spesa per oltre 12.000 miliardi e aumenti di entrate per circa

13.000 miliardi. Si tratta di stime che si riferiscono ai riflessi sul conto delle Amministrazioni pubbliche (l'aggregato rilevante per le verifiche di Maastricht) e che, come di consueto, si limitano ai cosiddetti "effetti d'impatto". Peraltro, le dimensioni quantitative relativamente contenute della manovra (rapportabile a circa l'1,2% del PIL, contro interventi dell'ordine del 3% del PIL attuati nel 1997) inducono a ritenere che, a differenza di quanto avvenuto negli anni scorsi, l'azione correttiva dovrebbe assumere caratteristiche meno restrittive, producendo limitati effetti depressivi sull'attività economica e, per retroazione, sugli stessi conti pubblici.

5.2 Sul fronte della spesa, l'intervento quantitativamente più rilevante ha riguardato le prestazioni sociali, anche se, a seguito degli accordi governo/sindacati in tema di welfare siglati nello scorso novembre, l'intensità della correzione programmata per il 1998 si è notevolmente affievolita rispetto alle indicazioni del DPEF 1998/2000. Nel complesso, gli effetti di contenimento della spesa in tale comparto sono stati stimati in poco meno di 4.000 miliardi nel 1998, per effetto delle misure assunte nel settore della sanità (nuovi criteri di partecipazione alla spesa e di definizione delle esenzioni), ma soprattutto per effetto degli interventi in materia previdenziale valutabili in oltre 3.500 miliardi e intesi ad accelerare la transizione verso il funzionamento a regime della riforma pensionistica del 1995 e a realizzare una maggiore armonizzazione tra i diversi trattamenti. Aggiungendo a tali risparmi di spesa i maggiori proventi derivanti dall'aumento delle aliquote contributive per artigiani, commercianti e lavoratori parasubordinati e dall'armonizzazione delle aliquote dei fondi speciali INPS, l'effetto totale di riduzione dell'indebitamento pubblico dovrebbe risultare dell'ordine di 4.500 miliardi e consentire, nonostante lo scarto rispetto agli indirizzi contenuti nel DPEF, il conseguimento dell'obiettivo di stabilizzazione dell'incidenza sul PIL della spesa per prestazioni sociali nel 1998 sui livelli medi del biennio 1996/97.

Tuttavia, per quanto riguarda la sanità, come già nella manovra dello scorso anno, anche le misure adottate nel collegato alla finanziaria 1998 attengono in buona parte ad obiettivi di razionalizzazione del sistema, nell'intento di conseguire dalle stesse anche risparmi di spesa, da considerare pienamente realizzabili, quindi, soltanto nella fase di effettivo avvio dei meccanismi sottesi.

Com'è noto, il settore evidenzia cronici scostamenti - riacutizzatisi proprio nello scorso esercizio - delle risultanze di consuntivo rispetto alle previsioni programmatiche. Opportunamente, pertanto, si è operata una più realistica considerazione del fabbisogno per il 1998, anche se dai documenti di bilancio non è tuttora possibile procedere ad una puntuale ricostruzione delle complessive previsioni programmatiche di spesa. Nella 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.

Il fondo sanitario nazionale di parte corrente allocato nel bilancio dello Stato viene in sostanza a qualificarsi come integrazione alle risorse proprie delle Regioni, ed in primo luogo dei contributi sanitari - che, come è noto, prima della riforma del 1992 affluivano ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata - ora ricompresi nell'IRAP (art. 36 d.lgs. n. 446/1997); di conseguenza, la Corte ha posto l'accento sull'importanza di una esplicita rappresentazione della stima del relativo gettito previsto anche in sede di impostazione e definizione della manovra di bilancio, al fine di consentire anche al Parlamento una più consapevole quantificazione delle risorse del settore, tenuto conto altresì dell'obbligo che grava (ex art.11, comma 19 del citato d.lgs. n. 502/1992, modificato dal d.lgs. n. 517/1993 ed ora dall'art. 39, c. 3 del d.lgs. n. 446/1997) sullo Stato di provvedere ad apposita integrazione, da indicare nella legge finanziaria, dall'eventuale differenza tra gettito effettivo e stima prevista.

Oltre al settore delle prestazioni sociali, le altre principali misure sulla spesa riguardano la riduzione dei trasferimenti agli enti decentrati (circa 2.500 miliardi), i tagli dei trasferimenti a Poste e Ferrovie (circa 2.000 miliardi) un ulteriore contenimento degli acquisti di beni e servizi specie nel settore della difesa (circa 2.000 miliardi) e la riduzione programmata dei pubblici dipendenti, con particolare riguardo al comparto scuola (circa 1.000 miliardi).

A quest'ultimo proposito, la Corte ha sottolineato la necessità di monitorare costantemente le grandezze che dovrebbero condurre a tale risultato e le loro reciproche implicazioni: il tasso di cessazione naturale dei dipendenti, il numero di dipendenti di cui la stessa legge autorizza l'assunzione (3.800 unità), i livelli retributivo-funzionali nei quali avverranno le nuove assunzioni (dal momento che non è prevista alcuna articolazione delle nuove assunzioni fra i diversi livelli), gli effetti che sulle retribuzioni di tale personale saranno determinati dagli imminenti rinnovi contrattuali.

Nella legge finanziaria, le disponibilità per i rinnovi contrattuali 1998-2001 vengono stabilite nella misura necessaria ad assicurare, nel 1998, una crescita complessiva delle retribuzioni pari al tasso di inflazione programmato (1,8%). Per il 1999, il recupero dell'inflazione viene assicurato da stanziamenti corrispondenti ad un ulteriore incremento delle retribuzioni pari al tasso di inflazione dell'1,5%; lo stesso tasso di incremento delle retribuzioni viene assicurato con riguardo alle retribuzioni da corrispondere per il 2000 e, cioè, per il primo anno del biennio economico 2000-2001.

A partire dal 1998, peraltro in virtù del d.lgs. n. 396/97 (di attuazione della delega ex l. 59/97 per il completamento della riforma del pubblico impiego), la contrattazione integrativa è abilitata, diversamente che in passato, a disporre incrementi retributivi "nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione" (art.1.4 d.leg. n. 396 cit.). Ne discende che, in presenza di un incremento di spesa da nuova contrattazione collettiva - quale previsto dalla legge finanziaria 1998 - pari al tasso inflazione programmato per il 1998 e per gli anni successivi, la contrattazione decentrata non potrà utilizzare se non i margini consentiti dalla contrattazione nazionale (o, in altri termini, le sole risorse che questa lascerà disponibili per la contrattazione integrativa).

Di qui, l'esigenza, segnalata dalla Corte, di seguire accuratamente l'evoluzione della spesa derivante dai rinnovi contrattuali, soprattutto sul versante della contrattazione integrativa, attraverso i collegi dei revisori e i servizi di controllo interno cui il d.lgs. n. 396/97 demanda il controllo circa la compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio riguardanti ciascuna categoria di amministrazioni ed enti.

5.3 Quanto ai provvedimenti adottati sul fronte delle entrate, dei circa 13.000 miliardi di maggiore gettito ad essi attribuiti, poco meno di 11.000 miliardi deriverebbero dagli interventi in materia tributaria, mentre poco più di 2.000 miliardi si realizzerebbero sul fronte contributivo per effetto dell'aumento del contributo per il servizio sanitario nazionale connesso alla polizza RC auto (900 miliardi nel 1998) e di aumenti di aliquote contributive diretti ad armonizzare i diversi trattamenti con quello in vigore per i lavoratori dipendenti del settore privato (nel complesso circa 1.200 miliardi).

Nel campo delle entrate tributarie, oltre la metà del gettito atteso deriverebbe dalla revisione dell'IVA, attuata con il d.l. collegato n. 328 del 29 settembre 1997, convertito con la legge n. 410/97. Se si considera il complesso delle imposte indirette, poi, tale incidenza sale ad oltre il 68 per cento. E' da osservare, in proposito, che una quota non trascurabile del gettito è attribuita a misure amministrative anti-evasione e anti-elusione (circa 2.500 miliardi ripartiti in parti sostanzialmente uguali per le imposte dirette e per le indirette) e all'azione di potenziamento della lotta all'evasione da parte della Guardia di finanza (circa 550 miliardi).

Nel provvedimento collegato alla legge finanziaria approvata dal Parlamento, gli effetti imputati alle misure antielusione e antievasione vanno a sostituire quelli che sarebbero stati determinati dai provvedimenti da assumere entro il 1997, ai quali faceva rinvio l'originaria proposta governativa (art. 13 del d.d.l. "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica"). Sulla possibilità di conseguire, specie nel breve termine, gli obiettivi finanziari di questa parte della manovra la Corte ha espresso qualche riserva: il giudizio positivo sull'azione di riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria finalizzata al recupero dell'evasione deve infatti essere accompagnato da valutazioni prudenti sui tempi di realizzazione degli obiettivi e, pertanto, sui risultati in termini di gettito, che, verosimilmente, si produrranno solo gradualmente.

Inoltre, per una più completa valutazione della manovra di bilancio per il 1998, con particolare riguardo ai provvedimenti relativi alle entrate, è stata richiamata l'attenzione sull'incidenza che, proprio a partire dall'anno in corso, avranno le norme attuative delle deleghe in materia fiscale contenute nella finanziaria per il 1997 (legge n. 662/96). Con tali deleghe è stato, infatti, tracciato il disegno di riforma del sistema tributario italiano, che trova una prima importante attuazione con il d.lgs. n. 446/97 diretto, in particolare, a disciplinare l'introduzione dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e la riforma dell'IRPEF.

Le valutazioni governative assumono che la revisione attuata non comporti né variazioni di gettito né una alterazione nella distribuzione dello stesso tra i diversi livelli di governo. A garanzia dell'assunto, le norme di attuazione prevedono apposite clausole di salvaguardia concepite in modo da correggere eventuali esiti indesiderati. Le dimensioni del processo di riforma appaiono, peraltro, così vaste che ogni valutazione ex ante degli effetti quantitativi è, inevitabilmente, soggetta ad ampi margini di incertezza e di rischio. La Corte ha quindi richiamato l'esigenza di un monitoraggio continuo e accurato da parte dell'amministrazione che consenta di garantire che, nel tempo, non si determinino vuoti di gettito incompatibili con gli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica.

Con la manovra 1998 sono stati infine disposti numerosi interventi di incentivazione e agevolazione fiscale, i cui effetti netti dovrebbero consistere in un minor gettito valutato dal governo in circa 260 miliardi, mentre le valutazioni alternative offerte dai centri di ricerca pubblici e privati indicano un impatto maggiore già nel 1998 (360 miliardi) ma, soprattutto, rapidamente crescente nel 1999.

Si tratta di misure agevolative per il settore dell'edilizia (detrazioni d'imposta per gli interventi di manutenzione straordinaria degli immobili, riapertura dei termini del condono edilizio, aliquota agevolata IVA per le prestazioni di servizi relativi alla manutenzione straordinaria degli edifici residenziali pubblici), per il settore del commercio (credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali, deducibilità delle spese per la manutenzione e ristrutturazione degli immobili ammortizzabili), per il sostegno della ricerca scientifica presso le piccole e medie imprese (credito d'imposta per ogni nuovo occupato titolare di laurea e con esperienza di ricerca e per contratti di ricerca commissionati ad Università, centri di ricerca e fondazioni) e, infine, per le imprese operanti nelle aree depresse e per le popolazioni colpite dagli eventi sismici nei territori dell'Umbria e delle Marche.

5.4 Di fondamentale importanza per l'equilibrio dei conti resta poi la strategia di contenimento del fabbisogno pubblico centrata sul controllo dei flussi di cassa del bilancio statale che, avviata con la manovra di bilancio per il 1997, è stata riproposta, con alcune correzioni, anche per il 1998.

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, inoltre, confermati, con alcune modifiche, i criteri per gli accrediti dei pagamenti dal bilancio dello Stato sui conti di tesoreria degli enti esterni e 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 è prevista una ulteriore riduzione del livello di prelevamenti, e le regioni, gli enti locali, le Università ed altri enti minori, per i quali è introdotto un controllo diretto sul fabbisogno.

Per le valutazioni della Corte sull'efficacia delle misure adottate con la manovra 1997 nel ricondurre sotto controllo i meccanismi della spesa degli enti decentrati, sulla connessa dilatazione dei residui passivi e sulla necessità di completare l'azione di contenimento sul bilancio di cassa attraverso una azione determinata sul terreno della disponibilità di risorse in termini di competenza, si rinvia al referto specifico sulla questione dei residui passivi, trasmesso al Parlamento nell'aprile scorso, ed al primo capitolo della presente relazione (in particolare, punto 4.3) dove tali temi sono estesamente trattati.

5.5 Per quanto riguarda infine più specificamente le legge finanziaria e i provvedimenti collegati, come negli anni più recenti, così anche nel 1998 le cospicue disponibilità residue, quali risultano dall'apposito prospetto allegato alla legge finanziaria stessa (8.594 miliardi per il 1998, 5.084 per il 1999 e 5.333 per il 2000, pari ad oltre il doppio degli oneri da coprire), non lasciano dubbi sull'effettiva copertura dei nuovi oneri di natura corrente, pur applicando la massima cautela nella valutazione delle dimensioni dell'effetto netto della manovra.

E' stato infatti a quest'ultimo proposito osservato le misure antielusione ed antielusione, la cui quantificazione desta le maggiori perplessità, sono però destinate con ogni probabilità ad aumentare gradualmente i propri effetti almeno sul terreno della competenza: proprio per questo esse incideranno verosimilmente in misura maggiore proprio negli esercizi successivi al 1998, esercizi appunto in cui le disponibilità residue di copertura, pur ampie, presentano margini meno rilevanti di quelli del 1998.

Osservazioni meno positive sono state invece formulate per due fenomeni la cui evoluzione appare ancora insoddisfacente: la forbice tra il saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello stato e l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche; la presenza di ingenti accantonamenti espressamente finalizzati a limiti di impegno.

Il saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato - quale fissato sulla legge finanziaria - eccede anche nel 1998 di gran lunga i due valori di cassa: si tratta infatti di 87.800 miliardi al netto di regolazioni debitorie per ben 28.807 miliardi, a fronte rispettivamente di 56.890 miliardi (fabbisogno del settore statale) e di 56.000 miliardi (indebitamento della P.A.) ed è più elevato di 7.500 miliardi rispetto alla determinazione programmatica assunta in sede di finanziaria 1997.

Permane così una situazione che, se da un lato pone in evidenza l'inadeguatezza del bilancio statale a rappresentare l'andamento globale dei conti pubblici, costituisce dall'altro un indice degli elementi di rischio connessi alla formazione di impegni di spesa destinati a confluire nel conto dei residui.

Per quanto riguarda i limiti di impegno, la Corte ha ancora una volta richiamato l'attenzione sugli aspetti negativi connessi all'adozione di spese attraverso tale modalità dei limiti di impegno: aspetti negativi che si sostanziano soprattutto nell'irrigidimento dei futuri bilanci e nel pregiudizio delle future scelte per l'ulteriore riduzione di margini di manovra già ristretti, nell'alterazione delle risultanze di gestione causata dalla distribuzione su una pluralità di esercizi futuri di spese attuali da cui consegue anche una minore trasparenza del confronto