

affatto rara: può citarsi al riguardo la legge n. 483 del 31 dicembre 1998, che prevede l'assegnazione alla regione Lombardia di finanziamenti, per oltre 44 mld nel triennio, volti a consentire appunto il completamento di interventi programmati per la ricostruzione delle zone della Valtellina colpite dalle eccezionali avversità atmosferiche del 1987.

Si è inoltre osservato che, anche in questo caso, la quantificazione degli stanziamenti, che dovrebbe logicamente costituire il risultato della valutazione degli interventi da compiere, sembra invece precedere la determinazione degli interventi stessi: l'individuazione della specifica utilizzazione delle risorse assegnate è infatti demandata ad un piano di interventi da approvare successivamente all'entrata in vigore della legge.

Altri esempi di rilievo di quantificazione di oneri di cui si ignorano i presupposti sono forniti dalla legge n. 144: possono essere a tale proposito citati il limite di impegno ventennale di 80 mld annui a partire dall'esercizio 2000 per la ristrutturazione finanziaria dell'Istituto poligrafico dello Stato, dove a fronte di una spesa predeterminata nel suo ammontare non fa ancora riscontro la predisposizione di un programma di ristrutturazione, e l'onere permanente di 17 mld annui a decorrere dal 1999 per l'attuazione del piano nazionale per la sicurezza stradale, piano anch'esso ancora da definire.

Più grave, per l'entità finanziaria, è poi la totale mancanza di informazioni sulle esigenze e le finalità del rifinanziamento del Fondo per l'occupazione, cui la legge n. 144 destina in via permanente una quantità molto rilevante di risorse (1.000 mld annui). Come si è osservato, la carenza di informazioni della relazione tecnica sulla situazione finanziaria del Fondo per l'occupazione e sugli impegni cui dovrà farsi fronte in futuro sulla base della legislazione vigente non solo non consente di comprendere le esigenze e le finalità alla base del rifinanziamento del Fondo medesimo, anche sotto il profilo della congruità della copertura del conseguente onere mediante risorse di parte capitale, ma neppure di avere contezza dell'effettiva disponibilità delle somme imputate al Fondo stesso a copertura di numerose nuove spese introdotte dalla legge e della loro eventuale

parziale correlazione col rifinanziamento stesso.

Le relazioni tecniche appaiono decisamente carenti anche in tema di ripiano delle eccedenze della spesa sanitaria, operato con le citate leggi n. 39 del 26 febbraio e n. 498 del 22 dicembre, i cui stanziamenti – pari a 3.000 mld ciascuna – hanno natura di tetto di spesa. Le relazioni stesse, infatti, non effettuano la necessaria ricognizione della spesa sanitaria nei recenti esercizi e non forniscono alcuna indicazione, neppure di massima, sulla residua parte delle eccedenze stesse ancora da ripianare, sulle modalità di tale ripiano e sui soggetti che dovranno porvi mano.

Per il loro rilievo finanziario e per gli specifici caratteri della tecnica di quantificazione adottata vanno infine citate le disposizioni contenute nell'art. 2, commi da 8 a 12, della legge n. 133 del 12 maggio.

Tali disposizioni introducono un meccanismo agevolativo per gli investimenti consistente nell'applicazione dell'aliquota del 19% alla parte del reddito imponibile d'impresa pari all'ammontare di investimenti in beni strumentali nuovi al netto degli ammortamenti deducibili nell'esercizio e nei limiti dei conferimenti in denaro e degli utili accantonati a riserva.

Il beneficio si applica al minore tra l'ammontare dei nuovi investimenti e l'incremento della base patrimoniale ed è limitato al biennio costituito dall'esercizio in corso alla data di entrata in vigore della legge e da quello successivo.

Il relativo onere – commisurato alla quota di investimenti che comunque sarebbe stata effettuata anche in assenza dell'agevolazione – è quantificato in 2000 mld per ciascuno degli esercizi 2000 e 2001.

Tale tecnica di quantificazione, consistente nel limitare la valutazione degli effetti di minore gettito all'andamento tendenziale dell'aggregato interessato, già utilizzata per altri interventi di carattere incentivante, presenta, com'è ovvio, un carattere largamente presuntivo e necessita in ogni caso, ad avviso della Corte, di una estrema prudenza, che potrebbe ad esempio consistere in un margine

percentuale di maggiorazione dell'andamento tendenziale, e comunque di un attento monitoraggio nella fase applicativa.

Nel caso di specie, i richiamati criteri prudenziali non sono stati applicati: le stime degli incrementi patrimoniali derivano infatti dall'elaborazione dei dati relativi alle dichiarazioni 1995, sulla cui base, tenendo conto degli andamenti congiunturali, sono stati determinati gli effetti per il 1999; non si è pertanto tenuto conto, come è stato osservato, del nuovo contesto normativo, ed in particolare dall'entrata in vigore della "dual income tax" e dei suoi effetti in termini di propensione ad operazioni di rafforzamento patrimoniale, con conseguente possibile sottostima della perdita di gettito.

4. Le modalità di copertura.

4.1 L'incidenza delle singole modalità di copertura è riassunta nell'allegato prospetto n. 2. Da esso risulta che il ricorso agli accantonamenti dei fondi speciali ha interessato circa i tre quarti degli oneri da coprire.

L'utilizzazione di tali accantonamenti – che, com'è noto, rappresenta la modalità di copertura più coerente con il sistema in quanto connessa alla programmazione della spesa operata in sede di manovra di bilancio – è avvenuta nell'ambito della normativa contabile, ad eccezione di due "slittamenti" al 1999 di accantonamenti del fondo speciale 1998 (legge n. 4 del 14 gennaio per 90 mld e legge n. 9 del 20 gennaio per oltre 179 mld), che avrebbero invece dovuto costituire economie di bilancio ai sensi dell'art. 11 – bis comma 5 della legge n. 468/78, in quanto entrambe le leggi sono state approvate ad esercizio scaduto, al di là perciò dei limiti temporali consentiti, e gli accantonamenti stessi non rientrano nelle eccezioni previste dalla norma stessa.

Un'altra eccezione è costituita dal disposto dell'art. 1 comma 2 della legge n. 225 del 13 luglio – che ha convertito in legge il d.l. n. 131 del 1999 recante disposizioni urgenti in materia elettorale -, in cui è prevista l'utilizzazione in difformità di un accantonamento del fondo speciale di parte corrente: la norma era infatti già contenuta nel decreto-legge, nonostante il divieto posto dall'art. 11 – bis

comma 4 della legge n. 468 del 1978, che non consente, salvo eccezioni espressamente indicate, l'utilizzazione delle quote dei fondi per destinazioni diverse da quelle previste nelle relative tabelle per la copertura di provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 77 secondo comma Cost.

4.2 La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa - art. 11 - ter lett. b) della legge n. 468 - ha interessato nel 1999 una quota di nuovi oneri ancora più esigua del consueto (poco più del 3% del totale contro il 6% del 1998 e il 15% del 1997).

Per quanto riguarda le modalità di applicazione, si è comunque rilevata, anche nell'anno in esame, una generale mancanza di indicazioni sul programma di spesa relativo allo stanziamento da cui si attinge, sulle specifiche esigenze il cui soddisfacimento si intende abbandonare o eventualmente sulle ragioni dell'esubero dello stanziamento medesimo rispetto alle originarie finalizzazioni.

In alcuni casi, le modalità stesse hanno assunto forme anomale.

Così, nell'ambito di varie leggi (n. 144 del 17 maggio, n. 172 del 9 giugno e n. 493 del 3 dicembre) alcuni oneri, anche di carattere permanente, vengono coperti mediante riduzione delle autorizzazioni di spesa recate da precedenti leggi di rifinanziamento del Fondo per l'occupazione.

Tali fattispecie - cui va aggiunta la generica riduzione del fondo per la protezione civile (art. 4, comma 2 della legge n. 226 del 13 luglio) - appaiono però a rigore più vicine alla mera imputazione dei nuovi oneri alle disponibilità del Fondo che non alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa come disciplinata dalla legge n. 468 del 1978, in quanto, essendo la riduzione riferita a rifinanziamenti di carattere generale del Fondo, manca l'indicazione della precedente specifica finalizzazione e la conseguente modifica dell'originario programma di spesa.

In sostanza, in tali fattispecie, come anche in quelle in cui si utilizzano disponibilità provenienti da precedenti leggi, come nel caso della copertura degli oneri recati dall'art. 14 comma 1 della legge n. 140 dell'11 maggio, si verte in una situazione sostanzialmente analoga alla utilizzazione di disponibilità di bilancio, a

suo tempo prevista, come è noto, da una disposizione dell'art. 11 - ter della legge n. 468 del 1978 poi abrogata ad opera della legge n. 425 del 1996.

Si è infine riscontrato un caso (legge n. 40 del 26 febbraio) di utilizzazione di disponibilità in conto residui a copertura di nuove spese.

Come più volte osservato, tale utilizzazione - oltre ad apparire anch'essa riconducibile più alla utilizzazione di disponibilità di bilancio che non alla vera e propria riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa - lede il principio dell'annualità del bilancio e può determinare un aggravio del disavanzo di cassa per effetto dei possibili diversi tempi di realizzazione delle spese.

In ogni caso, sarebbe stato necessario dare espressamente conto, almeno nella relazione tecnica, delle ragioni che hanno indotto alla cancellazione delle precedente finalizzazione e alla conseguente modifica dell'originario programma di spesa.

4.3 Per quanto riguarda infine la terza ed ultima tipologia di copertura prevista dalle norme di contabilità - nuove o maggiori entrate -, la sua incidenza è stata superiore al 10% del totale delle coperture, con un sensibile incremento rispetto ai precedenti esercizi.

Premesso che la sua utilizzazione è concentrata essenzialmente nelle leggi n. 133 e 144, analiticamente esaminate nel referto relativo al secondo quadrimestre del 1999, cui si rinvia, va qui rilevato che una rilevante quota è stata destinata dalla più volte citata legge n. 472 (art. 9 commi 4 e 5) alla copertura dell'onere - pari a 1.100 mld per ciascun anno del triennio compreso nel bilancio pluriennale - relativo all'incremento dei contributi erariali a favore delle regioni e degli enti locali titolari dei nuovi contratti di servizio disciplinati dall'art. 19 del d.lgs. n. 422/97 per compensare il maggiore onere derivante dalla sottoposizione dei contratti stessi all'IVA.

Come già accennato nelle pagine precedenti, si tratta peraltro di una forma di autocopertura che determina in sostanza una partita di giro, da cui non dovrebbero comunque derivare nuovi oneri effettivi per l'erario, anche perché è

espressamente previsto che l'importo sia rideterminato ogni anno in base al livello delle entrate effettivamente riscosse.

Si è così ritenuto che la condizione di neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato - anch'essa espressamente prevista nel testo normativo – possa essere rispettata e che la copertura in argomento non rientri tra quelle forme autocompensative di incerta realizzazione su cui la Corte ha ripetutamente presentato osservazioni critiche.

In quest'ultima categoria è apparsa invece rientrare la copertura fornita alla riduzione delle aliquote delle accise sugli oli minerali, disposta dall'art. 1 della legge n. 496 del 28 dicembre. Tale copertura consiste nella utilizzazione di quota parte del maggiore gettito conseguito in relazione ai versamenti periodici dall'IVA per effetto del progressivo aumento del prezzo del petrolio greggio: tale aumento avrebbe determinato una situazione di emergenza economico-finanziaria in base alla quale, ai sensi dell'art. 2 comma 1 della legge n. 449/98, si è derogato alla regola dell'intera utilizzazione in riduzione del saldo netto da finanziare dell'eventuale maggiore gettito che si realizzi rispetto alle previsioni a legislazione vigente.

E' evidente che si verte qui in una fattispecie in cui l'elemento previsionale è preponderante e determina una situazione di obbiettiva incertezza sull'effettività della copertura, cui potrebbe ovviarsi, come in altri casi analoghi, con la previsione di uno specifico monitoraggio sull'operatività del meccanismo compensativo adottato.

4.4 Le modalità di copertura estranee o comunque non chiaramente riconducibili alla elencazione contenuta nella legge n. 468 – riassunte nell'allegato prospetto n. 2 sotto la dizione “altre forme di copertura” – hanno inciso sul totale per il 12% circa, in misura pertanto pressoché analoga ai precedenti esercizi (12% anche nel 1998 e 11% nel 1997).

Una parte notevole di tali oneri è connessa a meccanismi di copertura degli interventi strutturali per la perequazione del prelievo fiscale e le modifiche alla

disciplina dei redditi di impresa, oggetto delle deleghe contenute rispettivamente nell'art. 1 e nell'art. 2 della legge n. 133 del 13 maggio.

La Corte ha formulato al riguardo estese osservazioni, contenute nel referto relativo al secondo quadrimestre del 1999, cui si rinvia per consentire alla presente relazione un carattere di maggiore sintesi.

Fra le "altre" modalità di copertura, particolare interesse riveste quella utilizzata dalla legge n. 140 dell'11 maggio, che fa fronte all'onere derivante dalla proroga degli incentivi alla rottamazione di motoveicoli e ciclomotori attraverso l'aumento del gettito dell'IVA conseguente all'incremento delle vendite di motoveicoli e ciclomotori nuovi.

Si tratta di una forma di autocopertura dell'onere, in quanto si utilizzano entrate già previste dalla legislazione vigente incrementate per l'effetto incentivante della nuova normativa.

Su analoghe modalità di copertura la Corte, nelle rare eccezioni in cui in passato vi si è fatto ricorso, ha richiamato l'attenzione sulla necessità di procedere con la massima cautela, considerato anche che l'incremento delle entrate connesso ad incentivi in uno specifico settore potrebbe determinare perdite in altri settori per effetto di una possibile distorsione dei consumi, e che comunque il rispetto dell'obbligo di copertura è legato a stime e non a dati certi.

Nel caso in esame, poi, a differenza dei precedenti casi analoghi (leggi n. 30 e n. 266 del 1997) relativi sia alla rottamazione di autoveicoli che di motoveicoli, in cui era comunque prevista una specifica copertura finanziaria sia pur provvisoria, disposta in entrambi i casi a carico del fondo speciale di parte corrente, gli oneri sono coperti esclusivamente attraverso le attese maggiori entrate.

La stima di tali maggiori entrate non tiene però conto dell'andamento tendenziale del settore, in quanto si basa sul numero complessivo degli acquisti agevolati, senza considerare che una quota degli stessi si sarebbe comunque realizzata anche in assenza dell'incentivo.

E' bensì vero infatti che sulla quota eccedente l'andamento tendenziale si realizza una maggiore entrata netta costituita dalla (notevole) differenza tra le imposte gravanti sull'acquisto ed il costo dell'incentivo, ma ciò nonostante il procedimento non appare comunque corretto, in quanto non vi è una certezza assoluta che le maggiori entrate conseguite per effetto dell'incentivo bilancino il costo dell'incentivo stesso sugli acquisti che si sarebbero comunque effettuati.

Nel corso del 1999, quattro leggi (n. 77 del 29 marzo, n. 186 del 18 giugno, n. 269 del 2 agosto e n. 487 del 22 dicembre) hanno disposto la copertura di gran parte degli oneri relativi a missioni militari italiane all'estero mediante imputazione al fondo di riserva per le spese impreviste, richiamando l'art. 1 comma 63 della legge n. 549/95, che, per le spese connesse ad interventi militari all'estero, prevede la possibilità di fare ricorso a tale fondo previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del tesoro.

Si tratta di una forma di copertura adottata ormai a cadenza periodica - e tale periodicità sembra smentire il carattere di imprevedibilità dell'esigenza a soddisfare -, su cui la Corte ha ripetutamente formulato osservazioni critiche, ritenendola non effettiva.

La Corte ritiene infatti che tale norma non abbia inteso istituire una modalità di copertura aggiuntiva rispetto a quelle previste dalla legge n. 468, ma abbia semplicemente esteso alle spese in parola la facoltà dell'Esecutivo di ricorrere al fondo per le spese impreviste in caso di necessità che travalichino la provvista di mezzi finanziari attribuita dalla legge e coperta nelle forme ordinarie: non a caso, si è aggiunto, l'adozione della procedura in argomento, così come regolata dalla norma in esame, è attribuita alla competenza del Governo e si colloca pertanto al di fuori del sistema di copertura delle leggi di spesa.

A maggiore precisazione del pensiero della Corte, si è anche richiamata l'attenzione sulla circostanza che non sorgerebbe alcun problema se un fondo per questo tipo di interventi fosse allocato annualmente in tab. A, i cui accantonamenti, come è noto, sono soggetti all'obbligo di copertura in qualità di nuove spese di natura corrente.

Con il sistema utilizzato, invece, si introducono nella legislazione vigente, nel cui ambito viene effettuata la dotazione del fondo per le spese impreviste, nuove spese di natura corrente prive della prescritta copertura.

All'allocazione del fondo in tab. A non osterebbe neppure l'imprevedibilità della tipologia della spesa in argomento – imprevedibilità peraltro astratta, considerata la costante presenza della spesa stessa in più esercizi -, in quanto il fondo stesso potrebbe essere comunque utilizzato in modo difforme dalla finalizzazione originaria qualora nel corso dell'esercizio non si presentasse l'esigenza di provvedere a spese per interventi militari all'estero.

5. La legge finanziaria.

5.1 Nel precedente capitolo primo, dedicato agli andamenti di finanza pubblica, sono stati esposti i caratteri salienti della manovra di bilancio per il 2000 e sono state formulate osservazioni circa la congruità delle relative previsioni di spesa e di entrata.

Sotto il profilo strutturale, la legge finanziaria 2000 ha recepito le modifiche connesse all'entrata in vigore della legge n. 208 del 25 giugno 1999, modifiche che, come è noto, sono costituite principalmente dalla riconduzione alla legge finanziaria del contenuto essenziale del collegato di sessione, che è stato così eliminato, e della conseguente allocazione nella legge stessa di tutte le disposizioni connesse alla correzione degli andamenti tendenziali; dalla possibilità di inserire nella finanziaria medesima, a differenza del passato, norme di natura espansiva finalizzate al sostegno dell'economia; dalla previsione infine di "collegati fuori sessione", nei quali trovano collocazione norme di carattere ordinamentale ed organizzativo, nonché altre norme, anche di delega, che traggono origine dal D.p.e.f., alla condizione comunque che i relativi effetti finanziari si producono nel medio – lungo termine.

In sostanza, tutte le norme, sia di carattere correttivo che espansivo, che hanno conseguenze sui saldi fin dal primo anno del bilancio triennale, debbono

trovare collocazione nella legge finanziaria e, reciprocamente, non possono trovarvi collocazione le norme prive di tale carattere.

Sotto l'aspetto della concreta attuazione della nuova normativa, una parte considerevole degli interventi correlati al sostegno e al rilancio dell'economia ha per oggetto oneri di natura corrente, quali, ad esempio, quelli derivanti dai vari interventi di politica sociale: è pertanto prevalsa una interpretazione della nuova normativa, su cui è lecito esprimere qualche perplessità, volta a comprendere nell'ambito degli interventi stessi (indicati nella legge finanziaria sotto la dizione "per lo sviluppo") anche le spese rivolte all'espansione dei consumi.

Più in generale, gli aspetti informativi, che costituiscono un elemento di grande rilievo della riforma, risultano a tratti carenti, anche quando hanno formato oggetto di richiesta parlamentare; così per quanto riguarda la mancata fornitura, di cui si è già fatto cenno, del prospetto riepilogativo degli effetti attesi da ciascuna disposizione dell'articolato recante spese in conto capitale, nonché dagli stanziamenti in conto capitale previsti dalle tabelle (con l'ulteriore specificazione della quota degli effetti relativi al Mezzogiorno), richiesto al punto G4 delle risoluzioni di approvazione del D.p.e.f.. Così anche per la mancata presentazione del prospetto di preconsuntivo, che avrebbe dovuto essere allegato alla Relazione previsionale e programmatica (e aggiornato poi con i dati definitivi della relazione trimestrale di cassa da presentare nel marzo 2000), circa l'impatto sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni delle misure previste dalla manovra finanziaria per il 1999, consentendo così di conoscere tempestivamente stime ufficiali sugli effetti della precedente manovra, come richiesto al punto F11 delle anzidette risoluzioni di approvazione del D.p.e.f..

Invece, come è stato giustamente osservato, una corretta attuazione della riforma presupporrebbe anche un nuovo contenuto della relazione tecnica, non soltanto limitato al riscontro del vincolo di copertura, ma esteso anche al grado di rispondenza delle misure adottate agli obiettivi programmatici e alla indicazione dei motivi della scelta dello specifico strumento operativo.

Positivi effetti di trasparenza, specie in confronto alla situazione precedente su cui la Corte aveva ripetutamente formulato osservazioni negative, sono conseguiti con il riordino – disposto dall’art. 2 commi 15 e 16 della legge n. 208 – delle tabelle C e D, la prima delle quali contiene ora soltanto la determinazione degli stanziamenti delle leggi di spesa permanente, sia di natura corrente che in conto capitale, la cui quantificazione è rinviata alla legge finanziaria, mentre la seconda reca ora anche il rifinanziamento per uno o più degli anni considerati nel bilancio pluriennale di norme vigenti che prevedono interventi di sostegno dell’economia classificati tra le spese in conto capitale: sono così confluiti in quest’ultima tabella voci di conto capitale precedentemente contenute nella tab. C.

E’ stato infine compilato (all. 1 alla legge) l’elenco - previsto dal comma 18 del citato art. 2 – di tutte le leggi ritenute rientrare nel novero di quelle “di sostegno all’economia” e pertanto finanziabili nell’ambito dell’anzidetta tab. D, anche se in concreto non tutte sono state effettivamente finanziate. Considerato che la norma sopraindicata consente soltanto in sede di prima applicazione – e pertanto solo nella finanziaria 2000 - la possibilità di includere o escludere precedenti autorizzazioni di spesa, con la conseguenza in quest’ultimo caso della loro soppressione, sarebbe stato opportuno che la relazione tecnica avesse fornito puntuali ragguagli sulle valutazioni effettuate ai fini del mantenimento o della soppressione delle precedenti autorizzazioni di spesa.

Si è infine rilevato che non risulta fornita alcuna indicazione sull’eventuale incidenza finanziaria (per definizione a medio-lungo termine) dei “collegati fuori sessione” e sulla loro connessione con i saldi degli esercizi nei quali è prevista la loro operatività: i collegati stessi, almeno nel primo anno di applicazione della nuova normativa, non appaiono così differenziarsi sotto questo profilo dagli altri disegni di legge presentati nel corso dell’esercizio.

5.2 La copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria è stata caratterizzata da un elemento di novità determinato dal buon andamento delle entrate e costituito dall’utilizzazione - a fini appunto di copertura - di parte del

miglioramento del risparmio pubblico, definito dall'art. 6 u.c. della legge n. 468 come il risultato differenziale tra il totale delle entrate tributarie ed extratributarie ed il totale delle spese correnti.

La base di riferimento adottata per il calcolo del margine di miglioramento del risparmio pubblico evidenziato dal progetto di bilancio a legislazione vigente è costituita dai risultati dell'assestamento di bilancio dell'esercizio 1999 ed appare effettivamente consentire un confronto omogeneo, in quanto entrambi i documenti presentano la stessa valenza normativa.

Sulla sostanza dell'operazione, la Corte ha però espresso qualche perplessità.

Premesso infatti che non vi è dubbio che, ai sensi dell'art. 11 comma 5 della legge n. 468, le norme di bilancio non possano determinare un peggioramento del risparmio pubblico come sopra calcolato, salvo che il peggioramento stesso tragga origine dagli andamenti a legislazione vigente, non può non tenersi conto del fatto che il miglioramento del risparmio pubblico può verificarsi nell'ambito di saldi di segno positivo o negativo del risparmio stesso.

Nella prima ipotesi, pur in assenza di una espressa previsione normativa, la utilizzazione di tale miglioramento è apparsa maggiormente prospettabile sotto il profilo interpretativo; è stata però richiamata l'opportunità di una espressa valutazione della congruità dell'utilizzazione stessa con il percorso di risanamento in atto, da effettuare tenendo anche conto della circostanza che gli obiettivi connessi agli obblighi europei non consentono distinzioni tra spesa corrente e spesa di investimento.

Nella seconda ipotesi - che è quella che ricorre nella fattispecie di cui trattasi se, a differenza di quanto risulta dal prospetto di copertura, si considerano i valori dei saldi al lordo delle regolazioni contabili - lo squilibrio ancora esistente nella parte corrente del bilancio induce invece a ritenere tale utilizzazione, sempre tenendo conto del percorso di risanamento ancora da compiere, impropria e non del tutto rispondente ad opportuni criteri prudenziali.

Infatti, anche nel 2000, si registra una proliferazione di regolazioni contabili della più varia natura, che comportano complessivamente un onere di 33.454 mld, portando così il saldo lordo dell'esercizio stesso ad un valore superiore di oltre il 40% al saldo netto da finanziare come stabilito dall'art. 1 della legge.

Se, da un lato, in qualche misura ciò è giustificato da esigenze di trasparenza dei conti pubblici ed in parte dal recupero di una tendenziale centralità del bilancio di competenza (come nel caso, ad esempio, della quota di trasferimento all'INPS sostitutiva di anticipazioni di tesoreria), non può negarsi, dall'altro, che il ricorso sempre più esteso a tale metodo di contabilizzazione finisce per comportare notevoli inconvenienti nella rappresentazione dell'effettiva evoluzione della spesa di bilancio. Inoltre, il ricorso a tale strumento – che non trova riscontro in puntuali definizioni contabili – può prestarsi a collocare “sotto la linea” non solo passività di remota provenienza, che debbono essere comunque fronteggiate nel presente, ma anche spese che vengono a maturazione senza aver figurato nei relativi conti di competenza, con conseguente mancato inserimento delle stesse tra gli oneri di natura corrente da coprire. Un caso significativo è costituito dalla allocazione fra le regolazioni contabili delle somme (7.333 mld per il 2000), stanziata ad integrazione del Fondo sanitario nazionale 1998 per minori entrate IRAP in base all'art. 39 – comma 3 – del d.lgs. n. 446/97.

La riforma delle norme di contabilità non ha toccato il problema della incidenza delle spese pluriennali e permanenti negli esercizi successivi al triennio compreso nel bilancio pluriennale.

Al riguardo, la Corte ha richiamato ancora una volta l'attenzione sull'esigenza di una motivata valutazione delle compatibilità finanziarie almeno di larga massima per gli esercizi interessati, esprimendo anche l'avviso che in ogni caso le tabelle A e B dovrebbero indicare quali accantonamenti possano essere utilizzati per spese pluriennali e permanenti e precisare sempre la durata dei limiti di impegno.

Tavola 1

ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 1999

(importi in milioni)

Numero legge	1998	1999	2000	2001	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
461	80.000	80.000	80.000	80.000		80.000
465	19		19			19 ad anni alterni
476	13.200	13.200	13.200	13.200		13.200
477	18.000	20.500	23.000	23.000	**	
481	421	407	421	421		421
482	602	583	602	602		602
483	16.941	27.319	47.044	29.000	**	
484	6.900	6.700	6.500	6.500		6.500
2	538.000					
4*	90.000	90.000	90.000	90.000		90.000
9	179.285	221.518	153.359	153.359		153.359
17		10.000	10.000	10.000		10.000
23	646	633	646	646		646
28		100.200	143.700	143.700	**	5.400
32		120.000	120.000	120.000		120.000
38	311.641	226.210				
39	1.835.895	1.681.616	238.532	200.000		
40	431.000	90.000				
45	600	600	600	600		600
48	1.544	1.406	1.544	1.544		1.544
50		4.915	4.915	4.915		4.060
56	561	540	561	561		561
59	20.510	20.000	20.000	20.000	**	
62		5.000	2.000	2.000		2.000
68		40.000	60.000	60.000		60.000
77		138.810	1.170	1.170		1.170
78		16.000				
80		161	161	161		161
87		4.562	4.562	4.562		4.562
90	55	55	55	55		55
91		11.740	11.740	11.740		11.740
92	15	15	15	15		15
93	16		16			16 ad anni alterni
97		14		14		14 ad anni alterni
101	4.400	4.400	4.400	4.400		4.400
103		1.583	1.576	1.583		1.583
107		1.000				
111	6.000	12.000				

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue) Tavola 1

Numero legge	1998	1999	2000	2001	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
120		620	620	620		620
124		40.566	5.808	3.904		
130		300	300	300	**	
133		69.000	3.142.000	3.163.000		1.163.000
136		20.000	20.000	20.000	**	
140		258.400	397.300	388.800	**	9.000
144		1.927.950	2.213.850	2.493.850	**	2.289.050
155		45.750	6.000	6.000		6.000
157		208.000	198.000	257.000		257.000
172		3.800	5.200	5.200		5.200
186		504.506				
189	710	687	710	710		710
203		476	458	476		476
204		1.075	1.060	1.075		1.075
210		30		30		30 ad anni alterni
211		21		21		21 ad anni alterni
213		2.000	1.075	1.075		1.075
223		6.900	6.900	6.900		
225		85.750				
226		387.329	189.840	223.000	**	
232			1.500	1.500		1.500
237	128.422	103.548	108.995	37.100	**	24.500
249		70.000	10.000	10.000		
262		454	446	446		446
266		62.351	136.107	213.026		205.526
268		3.000	3.000	3.000		3.000
269		248.500	3.000	3.000		3.000
280		7.000	14.000	14.000		14.000
289		125.000				
290		10.375				
292		800.000	900.000	1.000.000		1.000.000
301		1.750	1.750	1.750		1.750
302		9	9	9		9
307		21.000				
362		54.100	48.300	48.400		44.400
370		220.000	927.500	939.500	**	205.000
380		80	240	240		240
395	18		18			18 ad anni alterni
397	32		32			32 ad anni alterni
399		19		19		19 ad anni alterni
403		114	97	114		114
404		17		17		17 ad anni alterni
405		93.500				
408		546	526	546		546

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue) Tavola 1

Numero legge	1998	1999	2000	2001	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
410		507.000	507.000	275.000		
417		21		21		21 ad anni alterni
418		510	4.494	4.494		4.494
424		51.000				
436		1.600				
452	300	1.000	500	500		500
453		200				
468	16.000	39.102	97.000	97.000		97.000
472	24.500	1.151.700	1.315.000	1.375.000	**	1.100.000
479		13.921	27.842	27.842		27.842
482		20.500	20.500	20.500		20.500
487		155.981				
493		46.000	42.000	42.000		42.000
494		205.247	253.785	234.147		200.000
496		280.000				
497			76.000			
498		3.000.000				
499		749.300	889.800	891.800	**	
Totale	3.726.233	14.559.292	12.618.900	12.796.680		7.302.308***

* La legge n. 4 determina, altresì, ulteriori oneri imputati all'esercizio 1995 (26 mld) e agli esercizi 1996 e 1997 (90 mld per ciascun esercizio). Di tali oneri si è tenuto conto nel quadro riassuntivo dei mezzi di copertura (tav. n. 2).

** Sono presenti oneri pluriennali, di cui si è tenuto conto per l'elaborazione del prospetto contenuto nel testo.

*** di cui 207 ad anni alterni