

vanno integralmente richiamate le osservazioni già formulate sulla incertezza circa i contenuti finali di tali provvedimenti e sui connessi rischi di una utilizzazione dei medesimi a fini di copertura soprattutto di spese permanenti di carattere obbligatorio.

L'utilizzazione di economie di bilancio a fini di copertura - ora non più consentirà per effetto dell'abrogazione dell'art. 11 ter comma 1 lett. c) della legge 468/78 disposta dall'art. 1 bis della legge 8 agosto 1996, n. 425 - ha riguardato per 65 miliardi, di cui 5 allocati nel bilancio 1994, la legge n. 421 ("Disposizioni urgenti per le attività produttive") e per 69 miliardi circa, cui si aggiungono quasi 15 miliardi annui di spese permanenti, la legge n. 427 ("Trattamento economico di ufficiali delle forze armate e di polizia").

Peraltro, come ripetutamente rilevato dalla Corte, tale modalità di copertura non può essere ritenuta ammissibile per la quota di spese permanenti, sia per l'intrinseca incompatibilità tra il carattere permanente della spesa e quello eminentemente transitorio delle disponibilità di bilancio, sia per l'impraticabilità oltre i due esercizi successivi al primo del bilancio triennale della regola volta a limitare l'incremento dei capitoli utilizzati.

Ulteriori casi - del tutto anomali - di utilizzazione di disponibilità di bilancio si rinvencono inoltre:

a) nella già citata legge n. 426 ("Differimento di termini previsti da disposizioni concernenti il Ministero degli affari esteri e norme relative ad impegni internazionali e alla cooperazione allo sviluppo"), il cui art. 4 (comma 1 bis e 1 ter aggiunti in sede di conversione), dispone la copertura attraverso tale modalità dell'onere ivi previsto senza però provvedere a quantificarlo;

b) nella legge n. 428 dell'8 agosto, di conversione del D.L. n. 346 del 1° luglio, concernente la partecipazione italiana alla missione di pace in Bosnia; l'onere complessivo,



in essa indicato (art. 5) - e coperto con le nuove entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina senza piombo - è di 240 miliardi, ma la relazione tecnica quantifica l'onere stesso in oltre 395 miliardi, ponendo la differenza a carico del bilancio della Difesa.

Si è infine registrato un caso (legge 403 del 30 luglio, di conversione del D.L. n. 314 dell'11 giugno, recante disposizioni in materia di ammissione di laureati in medicina e chirurgia alle scuole di specializzazione) di copertura della nuova spesa (30 miliardi) sul capitolo-fondo relativo al servizio sanitario nazionale, finora dimostratosi sempre insufficiente anche per la copertura degli oneri a legislazione vigente.

Indipendentemente da tale specifica preclusione, la copertura su capitoli-fondo non è, come è noto, prevista come modalità autonoma della legge di contabilità: essa potrebbe peraltro essere ritenuta assimilabile, qualora ne ricorrano le condizioni, sia alla utilizzazione di disponibilità di bilancio, sia alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa.

Premesso che il primo caso non è ora più ammesso a seguito della già citata abrogazione dell'art. 11 ter comma 1 lett c) della legge 468, nel secondo caso la congruità della tipologia di copertura in parola è condizionata all'esatta indicazione della spesa da sopprimere, che deve risultare dalla legislazione vigente, avere natura non obbligatoria e non essere stata ancora impegnata.

Va da ultimo rilevato che nella legislazione del quadrimestre in esame si rinvencono numerose deroghe, in alcuni casi per di più ad esercizio scaduto, alla norma generale di contabilità secondo cui, salvo casi specifici, gli stanziamenti non impegnati alla fine dell'esercizio costituiscono economie di bilancio, norma riaffermata ed ampliata proprio per il 1995 dalla legge collegata alla finanziaria per il 1996 (legge n. 549 del 28.12.1995, art. 1 comma 61), secondo cui, con alcune eccezioni espressamente indicate, tutte le somme



iscritte in conto competenza ed in conto residui sui capitoli di parte corrente degli stati di previsione delle amministrazioni statali non impegnate entro il 31 dicembre 1995 costituiscono economie di bilancio.

Disposizioni di tale natura sono contenute nelle seguenti leggi, tutte già citate:

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

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

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

4. Le misure correttive degli andamenti di finanza pubblica

Nella relazione concernente il terzo quadrimestre del 1995, la Corte osservava che il percorso delineato dalla manovra di bilancio per il 1996 poggiava da un lato su un contesto macroeconomico che avrebbe potuto anche rivelarsi ottimistico e dall'altro sul conseguimento della totalità degli effetti correttivi della manovra stessa, conseguimento sul quale pesavano elementi di incertezza sia sul fronte delle entrate che su quello delle riduzioni di spesa.



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

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

Il sempre più sensibile rallentamento della crescita del prodotto registrato nel corso dei due mesi successivi ha poi indotto ad una ulteriore drastica riduzione all'1,2%, in sede di DPEF 1997/99, della previsione stessa. Ciò, unitamente all'andamento effettivo del fabbisogno, ha determinato l'aggiornamento a circa 20.600 miliardi su base annua del previsto scostamento rispetto all'obiettivo della manovra di bilancio approvata nel dicembre 1995.

Per attenuare la grave divergenza dagli obiettivi di riequilibrio che si era così determinata, il Governo è intervenuto con il D.L. 20 giugno 1996, n. 323, convertito con modifiche non determinanti né dal punto di vista delle conseguenze finanziarie né da quello delle statuizioni normative con la legge 8 agosto 1996, n. 425 ("Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza pubblica"), che determina riduzioni di spesa e dispone maggiori entrate complessivamente valutate per il 1996 in 13.914 miliardi in termini di competenza e 16.127 in termini di cassa - ivi compresa, con esclusivo riferimento alla cassa, la riduzione di 2.000 miliardi delle erogazioni all'ANAS, da disporre in via amministrativa - nonché in importi leggermente superiori, ma con tendenza a decrescere, nei due esercizi successivi.



La maggiore compressione del fabbisogno rispetto alla competenza aumenta le dimensioni del divario fra i due saldi; va a tale riguardo ribadito che le maggiori dimensioni del saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato rispetto al fabbisogno di cassa del settore statale, divenute croniche negli ultimi anni, potrebbero comportare effetti negativi a carico dei futuri esercizi.

Sotto il profilo metodologico, vanno preliminarmente formulate due osservazioni.

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

La seconda osservazione riguarda la novità costituita dall'indicazione - nell'art. 01 aggiunto in sede di convenzione - degli effetti di riequilibrio determinati per l'intero triennio dal provvedimento in esame, espressi in termini sia di competenza con diretto riferimento alle analoghe statuizioni contenute nella legge finanziaria, sia di cassa, e distintamente per le riduzioni di spesa e per le maggiori entrate: tale indicazione, anche se di natura esclusivamente previsionale, appare positiva soprattutto a fini di trasparenza e si inquadra nella prassi che ha condotto ad estendere a tutti i provvedimenti di rilievo finanziario gli obblighi normativamente previsti soltanto per la legislazione di spesa (art. 11 ~~ter~~ comma 2 della legge 468/78).



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

La riduzione del fabbisogno connessa alle norme sulla sanità (art. 1 e 2) è indicata in 815 miliardi nel 1996 (a fronte di un andamento tendenziale della spesa farmaceutica superiore di 1.175 miliardi rispetto al limite massimo previsto per il 1996), 1660 per il 1997 e 1.440 per il 1998. Sono in particolare previste minori spese per l'attuazione del sistema del prezzo di riferimento dei medicinali rimborsabili (art. 1 comma 2), già disposto dall'art. 3 comma 129 della legge n. 549/95 ma non ancora operativo, per l'adozione di misure volte a favorire il consumo dei farmaci generici (art. 1 comma 3), per la realizzazione di controlli sulle prescrizioni mediche (art. 1 comma 4) ed infine per provvedimenti di riclassificazione dei farmaci da parte della Commissione unica (art. 1 comma 5).

L'attendibilità delle previsioni effettuate, sottoposta ad accurata analisi dai Servizi bilancio della Camera, sconta da un lato la non comprimibilità in tetti di spesa delle erogazioni di farmaci e dall'altro la connessione con scelte operate da soggetti esterni, come la Commissione unica per il farmaco, le regioni, le unità sanitarie locali, nonché gli operatori sanitari; inoltre, l'insoddisfacente attuazione di misure di risparmio adottate in passato deve indurre ad una certa prudenza.

I maggiori risparmi attesi dal provvedimento di cui trattasi dovrebbero derivare dagli interventi sugli stanziamenti di bilancio e sulla gestione di tesoreria previsti dall'art. 3: per il 1996 si tratta, tenuto conto delle modifiche apportate dal Senato che peraltro hanno modificato solo marginalmente gli importi originari, consentendo così l'utilizzazione della



relazione tecnica per la quasi totalità delle quantificazioni, di oltre 7.844 miliardi in termini di saldo netto da finanziare di competenza e di 7.530 miliardi in termini di fabbisogno del settore statale.

Fra le voci più rilevanti nell'ambito della competenza, oltre all'azzeramento degli accantonamenti dei fondi speciali (2.284 miliardi), spicca la riduzione di vari stanziamenti di bilancio per un totale di oltre 3.693 miliardi.

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

Nell'ambito della riduzione del fabbisogno, una voce importante è costituita dalla nuova disciplina del versamento su un conto corrente infruttifero di tesoreria dei contributi previdenziali a carico sia delle FS sia dei dipendenti per il pagamento delle pensioni ai dipendenti stessi: da tale nuova disciplina, che comunque determina conseguenze di esclusivo carattere contabile, discendono valutazioni di minor fabbisogno, formulate dalla relazione tecnica, per 1.500 miliardi nel 1996 e per somme superiori negli esercizi successivi, che però non sono supportate da sufficienti chiarimenti circa i criteri di quantificazione. Completamente priva di supporto nella relazione tecnica - tale non potendo definirsi il riferimento alle "risultanze stimate per analoghe iniziative assunte in precedenti esercizi" - è poi la quantificazione delle economie derivanti dal blocco degli impegni di spesa (1.200 miliardi nel 1996, 800 nel 1997 e 500 nel 1998), disposto con numerose e generiche eccezioni dal comma 11 dell'art. 3; una stima non appare del resto comunque.



possibile per la facoltà conferita senza limiti dalla norma stessa al Presidente del Consiglio di autorizzare l'assunzione di ulteriori impegni di spesa nell'ambito delle disponibilità di bilancio.

Fra le altre disposizioni di riduzione della spesa, risparmi rilevanti (50 miliardi nel 1996, 300 nel 1997 e 600 nel 1998) dovrebbero discendere dalle verifiche allo stato di invalidità civile previste dall'art. 4.

Premesso che controlli e verifiche dovrebbero appartenere alla normale attività d'istituto ed i relativi risultati essere compresi nella legislazione vigente, le profonde variazioni apportate al testo originario in sede di conversione rendono pressoché inutilizzabile la relazione tecnica e non più congrua rispetto alle norme definitivamente approvate la previsione di 150.000 revoche, posta a base della quantificazione effettuata. Inoltre, come osservato dal Servizio bilancio della Camera, una riduzione della spesa per 150 miliardi annui a partire dal 1996 per effetto dell'aumento delle verifiche era già contenuta nella manovra di bilancio per l'anno in corso (ora art. 2 comma 5 del DL 547 del 23 ottobre) e va perciò sommata agli importi indicati dalla legge in esame. Infine, ulteriori 30 miliardi per il 1997, genericamente stanziati per le finalità di verifica dallo stesso art. 4 e non specificamente coperti, dovrebbero a rigore trovare copertura in ulteriori risparmi, peraltro non indicati, o ridurre di pari importo gli effetti positivi sui saldi prodotti dalla legge in esame.

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



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

Gli effetti finanziari previsti appaiono nel complesso suscettibili di scostamenti entro margini piuttosto ristretti, ad eccezione della previsione per il 1998 che, come indicato dai servizi bilancio delle Camere, presenta una sovrastima di circa 1.500 miliardi. Gli scostamenti stessi potrebbero derivare da variazioni nei comportamenti degli operatori soprattutto per effetto delle misure antielusive ed anche in connessione con la rimodulazione delle aliquote di imposta da applicare agli interessi corrisposti sui diversi strumenti di raccolta bancaria, ora uniformate sul livello del 27%.

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) Elenco delle leggi pubblicate nel quadrimestre;
- 2) Esposizione dei nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi;
- 3) Ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura;
- 4) Schede analitiche delle tipologie di copertura.

L'ESTENSORE

F.to Paolo NERI

IL PRESIDENTE

F.to Giuseppe CARBONE

Depositata in Segreteria il 23 dicembre 1996

IL DIRIGENTE

F.to Eleonora ADORNATO

ALLEGATI

TAVOLA 1

ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO

MAGGIO - AGOSTO 1996

N.	LEGGE(a)		GAZZ. UFF.		CONVER- SIONE D.L.n.	SCHEDA COPERTURA (b)	INIZIATIVA
	N.	DATA	N.	DATA			
1	343	2/07/96	153	2/07/96			Parlam.
2	365	11/07/96	161	11/07/96	254/96		Govern.
3	368	8/07/96	162	12/07/96	257/96		"
4	369	"	"	"	275/96		"
5	380	18/07/96	168	19/07/96	273/96	1	"
6	381	16/07/96	169	20/07/96	278/96	2	"
7	382	18/07/96	"	"	280/96		"
8	391	25/07/96	173	25/07/96	288/96		"
9	398	30/07/96	177	30/07/96			Parlam.
10	400	"	180	2/08/96	307/96	3	Govern.
11	401	29/07/96	181	3/08/96	310/96	4/7	"
12	402	"	"	"	318/96	8/9	"
13	403	30/07/96	"	"	314/96	10	"
14	416	8/08/96	188	12/08/96	313/96		"
15	417	"	"	"			"
16	418	"	134	"			"
17	419	"	135	"			"
18	421	"	190	14/08/96	321/96	11/18	"
19	425	"	191	16/08/96	323/96		"
20	426	"	192	17/08/96	347/96	19/25	"
21	427	8/09/96	193	19/08/96	341/96	26/28	"
22	428	8/08/96	"	"	346/96	29	"
23	431	"	197	23/08/96		30	Parlam.

(a) Il titolo delle leggi recanti nuovi oneri finanziari e' riportato nelle schede di copertura.

(b) Le leggi, per le quali e' omessa l'indicazione del numero di scheda, non recano nuovi oneri finanziari espressi.

TAVOLA 2

ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO

MAGGIO-AGOSTO 1996

(importi in milioni)

numero legge	1994	1995	1996	1997	1998	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
380		875.000	0	0	0	0	0
381		456.165	729.999	0	0	0	0
400		0	30.000	50.000	100.000	0	0
401		0	31.200	10.000	0	0	0
402		0	94.000	85.000	86.000	0	86.000
403		0	30.000	0	0	0	0
421	5000	297.600	250.000	390.000	490.000	490.000	0
426		0	42.987	11.880	12.200	0	0
427		10.545	54.159	21.790	21.790	0	21.790
428		0	240.000	0	0	0	0
431		0	13.000	13.000	13.000	13.000	0
Totale	5000	1.639.310	1.515.345	581.670	722.990	503.000	107.790

Tavola n. 3

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA
MAGGIO-AGOSTO 1996

(importi in milioni)

	1994	1995	1996	1997	1998	Totale	%
Fondi speciali:							
parte corrente	0	12.500	153.336	78.777	119.097	363.710	8,14
conto capitale	0	1.556.265	1.012.999	403.000	503.000	3.475.264	77,85
	0	1.568.765	1.166.335	481.777	622.097	3.838.974	85,99
Riduzione precedenti autorizzazioni spesa	0	0	50.200	85.000	86.000	221.200	4,95
Disponibilità di bilancio:							
parte corrente	0	10.545	28.810	14.893	14.893	69.141	1,55
parte capitale	5.000	60.000	0	0	0	65.000	1,46
	5.000	70.545	28.810	14.893	14.893	134.141	3,00
Nuove o maggiori entrate	0	0	240.000	0	0	240.000	5,38
Altre forme di copertura	0	0	30.000	0	0	30.000	0,67
Totale	5.000	1.639.310	1.515.345	581.670	722.990	4.464.315	100,00

SCHEDA N. 1

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA
(Importi in milioni)

Legge 18 luglio 1996, n. 380.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 maggio 1996, n. 273, recante rifinanziamento degli interventi programmati in agricoltura di cui al decreto-legge 23 dicembre 1994, n. 727, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 1995, n. 46.

Articolo 1 Comma 3

Oggetto della disposizione:

Vedi legge.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

() Accantonamenti di parte corrente (cap.p. 6856
dello stato di previsione del Ministero del
tesoro)

(X) Accantonamenti di conto capitale (cap. 9001
dello stato di previsione del Ministero del
tesoro)

VOCE:

--> Accantonamento relativo al Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

I ANNO --> 95

Importo....875.000

CAP. TEMP.

(C.E.D. Servizio Relazioni al Parlamento)