



Corte dei Conti

A Sezioni riunite in sede referente

composte dai magistrati:

PRESIDENTE

dott. Giuseppe CARBONE

PRESIDENTI DI SEZIONE:

dott. Girolamo CAIANIELLO
dott. Tullio LAZZARO

CONSIGLIERI:

dott. Mario GORI
dott. Felice SERINO
dott. Raffaele SQUITIERI
dott. Maurizio MELONI
dott. Benito CARUSO
dott. Paolo NERI (rel.)
dott. Mario FALCUCCI
dott. Maria SANTORO D'AMBROSIO
dott. Carlo CHIAPPINELLI
dott. Simonetta ROSA
dott. Guido MACCAGNO
dott. Giuseppe GUARINO
dott. Maurizio PALA

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni;

VISTO l'art. 11 ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come aggiunto dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362;

VISTO l'art. 4 del D.L. 23.10.1996, n. 543 convertito con modificazioni dalla legge 20.12.1996, n. 639;

UDITO nella Camera di Consiglio del 26 marzo 1997, il relatore consigliere Paolo NERI, nonchè per singoli aspetti del referto, i magistrati del Servizio Relazioni al Parlamento Consiglieri Maurizio PALA (entrata), Giuseppe GUARINO (spesa previdenziale), Carlo CHIAPPINELLI (spesa sanitaria), Benito CARUSO (finanza locale e trasporti);

PRESENTE il vice Procuratore generale Pasquale IANNANTUONO;

ha deliberato la seguente

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 1996

1. La manovra di bilancio e la legge finanziaria

1.1 Considerazioni generali

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

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

Le meno favorevoli proiezioni tendenziali dei conti pubblici, che già in quella fase scontavano un significativo sconfinamento del fabbisogno del 1996, unitamente alla necessaria ulteriore revisione verso il basso delle previsioni macroeconomiche, rendevano particolarmente intenso lo sforzo aggiuntivo da compiere per raggiungere tempestivamente gli obiettivi europei.

Con la Nota di aggiornamento al DPEF 1997/99, venivano ricalibrati gli interventi correttivi necessari per realizzare, nel triennio, i saldi programmatici indicati nel DPEF 1997/99 e, contemporaneamente, era definito un "intervento straordinario per l'Europa" per conseguire nel 1997 l'obiettivo del 3%.

Nel complesso, la misura degli interventi da attuare con la manovra di bilancio per il 1997 risultava così quasi raddoppiata rispetto alle iniziali indicazioni programmatiche del DPEF (da circa 32 mila miliardi a circa 62 mila miliardi).

Una parte della manovra complessiva, definita "strutturale", era programmata per produrre un effetto di contenimento del fabbisogno pari a 37.500 miliardi nel 1997, in conseguenza di riduzioni di spesa per circa 25.000 miliardi e di maggiori entrate per circa 12.500 miliardi. A questo primo blocco di misure si accompagnava il cosiddetto "intervento per l'Europa", stimato originariamente in 25.000 miliardi, e che si sarebbe realizzato per metà attraverso "una contribuzione straordinaria sui redditi" e per l'altra metà attraverso "misure selettive di miglioramento del fabbisogno", che al momento della presentazione della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati erano imprecisate operazioni di riclassificazioni contabili e di tesoreria.

Nel complesso, dunque, agli interventi sulle entrate era assegnato il compito di assicurare un gettito commisurato, in termini di settore statale, in circa 25 mila miliardi, a fronte di una manovra totale di 62.500 miliardi (50 mila al netto delle operazioni contabili). Le valutazioni ufficiali formulate al momento della presentazione della manovra di bilancio non facevano distinzioni, circa gli effetti delle misure proposte, tra il conto del settore statale e il conto delle amministrazioni pubbliche, ben più significativo per la verifica di congruità degli interventi rispetto ai parametri di Maastricht.

Secondo la consuetudine dei documenti governativi, inoltre, le stime offerte sugli effetti attesi dei provvedimenti si limitano ai cosiddetti "effetti d'impatto", come se, in altri termini, gli stessi provvedimenti fiscali (o di contenimento delle spese) non incidessero sulle grandezze macroeconomiche (reddito disponibile, consumi, investimenti ecc.) e, quindi, per retroazione, sui conti della finanza pubblica.

1.1.2 La manovra di riequilibrio della finanza pubblica per il 1997 ha trovato attuazione con la legge finanziaria (L.663/96), con il provvedimento collegato "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" (L.662/96) e con il decreto di fine anno "Misure urgenti in materia tributaria, finanziaria ecc." (D.L. 669/96, convertito con legge).

All'approvazione parlamentare di tali provvedimenti si affiancava, più di recente, l'approvazione da parte di EUROSTAT (l'ufficio statistico delle Comunità europee) di alcune riclassificazioni e revisioni di criteri contabili, che ha consentito di precisare natura ed effetti delle misure selettive di riduzione dell'indebitamento prospettate nella Nota di aggiornamento al DPEF.

Le modifiche all'originario impianto della manovra introdotte nel corso del dibattito parlamentare non hanno comportato variazioni quantitative di rilievo sui saldi, mentre hanno prodotto significative correzioni nella composizione tra poste d'entrata e di spesa. Nel complesso, l'effetto d'impatto delle misure di contenimento del fabbisogno è rimasto sul livello dei circa 62 mila miliardi indicati dalla Nota di aggiornamento al DPEF e dalla Relazione previsionale e programmatica per il 1997. Tale effetto, inoltre, risulterebbe della medesima entità, sia se misurato in termini di settore statale che in termini di contabilità nazionale (conti delle amministrazioni pubbliche).

Peraltro, come di consueto, fino alla diffusione della prima relazione trimestrale di cassa manca qualsiasi valutazione ufficiale sulla composizione e sugli effetti quantitativi della manovra così come approvata dal Parlamento con riferimento ai diversi aggregati di finanza pubblica.

Secondo analisi condotte recentemente dalla Banca d'Italia (Bollettino Economico n.28, febbraio 1997), il completamento della manovra e l'integrazione delle specifiche

operazioni contabili concordate con gli uffici della Comunità permettono di disporre di un quadro definito, dal quale emergerebbe una composizione diversa da quella originariamente proposta e, sotto questo aspetto, con significativi scostamenti tra settore statale e conto delle amministrazioni pubbliche. Infatti, nel disegno originario del DPEF 1997/99, la manovra di bilancio affidata alla legge finanziaria e ai provvedimenti collegati era stata impostata in modo da assicurare la netta prevalenza degli interventi di contenimento della spesa, che avrebbero dovuto produrre effetti pari a circa il doppio di quelli sulle entrate nel 1997. Quanto alle entrate, si poneva il problema di compensare il venir meno del gettito di imposte e tasse di natura straordinaria, ma nel rispetto dell'obiettivo di invarianza della pressione tributaria. La decisione del governo di intensificare gli interventi correttivi, al fine di accelerare il passo verso i parametri europei, ha comportato una composizione della manovra complessiva non in linea con gli indirizzi prospettati dal DPEF.

Lo scostamento era già percepibile nelle proposte governative sottoposte al Parlamento che, al netto delle operazioni contabili, delineavano un pacchetto di interventi composto per metà da maggiori entrate e per metà da contenimenti di spesa.

L'incidenza relativa dei diversi interventi si è ulteriormente modificata nella direzione di un rilievo maggiore dei provvedimenti tributari e, in generale, relativi all'entrata, a seguito dell'approvazione parlamentare e del completamento della manovra. Lo scarto rispetto ai propositi iniziali appare con maggiore evidenza se si guarda al conto delle amministrazioni pubbliche. Secondo le stime della Banca d'Italia, le maggiori entrate sarebbero nel 1997 di poco inferiori ai 28 mila miliardi contro circa 18.500 miliardi di minori spese. Infatti, come è già stato messo in evidenza in occasione della manovra dello scorso anno, la divergenza nella ripartizione della manovra tra i conti del settore statale e della P.A., è attribuibile alle caratteristiche di alcune misure (soprattutto nei settori della

finanza locale e della previdenza) che, classificate come minori spese in termini di settore statale, corrispondono a maggiori entrate tributarie o contributive a livello di conti delle Amministrazioni pubbliche. In proposito, nella manovra di quest'anno la questione riguarda essenzialmente la contabilizzazione degli effetti dell'armonizzazione contributiva prevista dal collegato per i dipendenti pubblici (circa 2500 miliardi di benefici attesi), valutata come minore spesa per il settore statale e, invece, come maggior prelievo contributivo per la P.A.

In termini di contabilità nazionale, peraltro, le riclassificazioni contabili consentite dall'EUROSTAT (trattamento degli interessi sul risparmio postale, regolazione degli oneri derivanti dalle sentenze della Corte Costituzionale, riclassificazione del debito delle Ferrovie dello Stato ecc.) produrranno effetti - sostanzialmente riferibili al comparto della spesa - quantitativamente maggiori (poco meno di 16 mila miliardi) rispetto a quelli registrati in termini di settore statale (circa 11.500 miliardi).

A seguito di questa ristrutturazione della manovra, gli interventi di prelievo tributario e contributivo risultano di poco inferiori al 60% dell'intero pacchetto, al netto delle riclassificazioni: ne discende che l'obiettivo iniziale di invarianza della pressione fiscale nel 1997 non sarà conseguito. Al contrario, si può stimare che la pressione fiscale, definita come incidenza sul PIL della somma di imposte dirette e indirette (esclusi i prelievi tributari UE), contributi sociali e imposte in conto capitale, già aumentata dal 41,7 al 42,5 tra il 1995 e il 1996, aumenti ancora, nel 1997, di oltre un punto percentuale sul PIL, secondo le concordi previsioni degli Istituti di ricerca pubblici.

1.1.3 Nei paragrafi che seguono vengono formulate alcune osservazioni sulla congruità dei calcoli e delle quantificazioni sottesi alla manovra sia per quanto riguarda le entrate, sia in settori nevralgici della spesa.

Non si dedicano specifiche osservazioni alla materia del pubblico impiego e a quella della finanza regionale dal momento che, quanto al primo comparto, la riduzione della spesa (stimata in 1.700 miliardi nel 1997) dipenderà da ulteriori decisioni di carattere amministrativo (ristrutturazione di amministrazioni, soppressione di classi e istituti scolastici) e da comportamenti dei pubblici dipendenti (ad esempio a proposito del part-time) il cui esito potrà essere valutato solo a consuntivo e, quanto al secondo comparto, il sistema è avviato verso la realizzazione di una accresciuta autonomia finanziaria, i cui effetti non potranno che essere conseguiti a medio termine e, quindi, con un impatto ancora trascurabile sui conti del 1997.

Qui va invece posto in rilievo che il raggiungimento degli obiettivi fissati è subordinato, oltre che alla piena realizzazione degli interventi correttivi recati dalla manovra stessa, all'attendibilità del calcolo del fabbisogno tendenziale, sui cui caratteri di scarsa trasparenza sia in relazione alla costruzione del bilancio a legislazione vigente sia in relazione alla gestione di tesoreria la Corte ha più volte formulato osservazioni critiche, da ultimo in occasione dell'audizione del 24 settembre 1996 presso la Commissione bilancio della Camera.

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

- 1) I possibili effetti di trascinamento del gravissimo scostamento dei saldi del 1996.

2) Gli effetti depressivi sull'economia - e quindi sui conti della finanza pubblica - delle misure correttive, di cui, come si è detto, non si è tenuto conto in sede di previsione degli andamenti macroeconomici.

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

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

Per quanto riguarda il bilancio dello Stato, si tratta di norme dirette a limitare l'impegnabilità degli stanziamenti di competenza (art. 8 secondo comma del D.L. 31.12.96, n. 669 convertito con legge 28.2.1997 n. 30) - tipo di intervento questo in realtà non nuovo, ma attuato in modo più stringente del consueto - e di un importante contenimento delle autorizzazioni di cassa realizzato con la prima e la quinta nota di variazione al bilancio 1997. Per gli altri enti, si tratta di norme dirette a produrre lo "smaltimento" delle giacenze di tesoreria (art. 3 comma 214 della legge collegata 23.12.96, n. 662) e di altre dirette a contenere la dinamica della spesa (art. 8 comma 3, 4 e 5 del D.L. 31.12.96, n. 669).

Sussiste peraltro il rischio che talune delle indicate misure, pur alleviando i saldi del 1997, determinino un mero spostamento di oneri sugli esercizi successivi, creando così ulteriori problemi a medio termine, laddove è invece indispensabile il consolidamento degli obiettivi raggiunti. Preoccupante in tal senso resta la circostanza che le dotazioni di

competenza siano invece in sia pur leggero aumento (poco meno del 2%) e che più in generale anche quest'anno il saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato - l'unico ad essere sancito normativamente (art. 1 della legge finanziaria) - ecceda di gran lunga il tetto del fabbisogno programmato di cassa del settore statale (91.500 miliardi al netto delle regolazioni debitorie contro 61.400).

Restano, pertanto, pienamente attuali le osservazioni conclusive formulate dalla Corte in occasione dell'audizione dell'11 ottobre 1996 sui rischi, anche per la dichiarata temporaneità di importanti voci della manovra, di tenuta del quadro complessivo non tanto e non soltanto per il 1997 quanto e soprattutto nella prospettiva di medio termine, resa vieppiù vincolante dopo i recenti accordi di Dublino.

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

1.2 La legge finanziaria e i provvedimenti collegati.

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

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

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

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

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

La circostanza che il decreto-legge di completamento della manovra per il 1996, più volte reiterato nel corso dell'anno, non sia invece stato convertito in legge e sia confluito nella legge collegata alla manovra per il 1997 indica chiaramente che la sorte di tali provvedimenti d'urgenza è legata a contingenze di carattere esterno incompatibili con le esigenze di definitività e certezza richieste dalla realizzazione delle manovre correttive.

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

Premesso che neppure quest'anno vi sono novità di rilievo da segnalare per quanto riguarda il profilo strutturale della legge finanziaria, va sottolineato che la legge collegata (n. 662) presenta gravi difetti di leggibilità e trasparenza del testo, rendendo per di più estremamente gravosa, anche per l'assoluta mancanza di rubriche, la ricerca delle singole norme.

Permane infine l'esigenza - tuttora non soddisfatta - di una relazione tecnica sulle quantificazioni contenute nell'articolato della legge finanziaria, con particolare riguardo ai criteri di determinazione dei trasferimenti in materia di trasporti e previdenza.

1.3 Le entrate

1.3.1 Per quanto attiene alle entrate tributarie, circa 12.500 miliardi di maggiore gettito dovrebbero derivare dagli interventi previsti dal "collegato" (8200 miliardi circa) e dal decreto di fine anno (4300 miliardi circa), mentre 11.500 miliardi discenderebbero dall'intervento straordinario per l'Europa.

Con riguardo alla composizione dell'azione complessiva sulle entrate, si può osservare che le misure riguardanti le imposte dirette dovrebbero produrre effetti quantitativi pari a circa tre volte quelli attesi dagli interventi sulle imposte indirette. E' da notare, peraltro, che la cosiddetta eurotassa, che influisce largamente su tale risultato, ha carattere dichiaratamente temporaneo: se si guarda agli interventi permanenti, prevalgono, invece, quelli sulle imposte indirette.

Passando ad analizzare, per le componenti principali, le singole misure approvate, si deve rilevare quanto segue.

Nell'ambito delle disposizioni del provvedimento collegato (legge n.662/96), numerose misure mirano a contenere l'area di elusione e di erosione delle basi imponibili; altre hanno lo scopo di razionalizzare i criteri del prelievo. In termini di gettito, la revisione dei criteri di determinazione del reddito d'impresa (circa 2500 miliardi) e la modifica della disciplina delle cosiddette "società di comodo" (poco meno di 2000 miliardi) costituiscono gli interventi di maggiore rilievo.

Le modifiche al regime di deduzione e detrazione delle spese sanitarie (circa 650 miliardi), le nuove regole in materia di determinazione del reddito di lavoro autonomo (circa 250 miliardi), la mutata disciplina del trattamento fiscale di giochi e scommesse e l'istituzione di nuovi giochi e di più frequenti estrazioni del lotto (complessivamente circa 1000 miliardi), gli effetti attesi dall'attuazione delle deleghe fiscali (circa 1000 miliardi) e la rivalutazione delle rendite catastali dei terreni e dei fabbricati (circa 200 miliardi) completano, unitamente a misure di minor rilievo, l'intervento sulle entrate del collegato.

1.3.2 Il decreto di fine anno (DL n.669/96), in larga misura concentrato sull'imposizione indiretta, dovrebbe determinare effetti lordi di aumento del gettito per circa 5500 miliardi, dai quali vanno dedotti circa 1200 miliardi di minori entrate per le temporanee riduzioni delle aliquote IVA su carni bovine, suine e salumi. Oltre 2600 miliardi di incremento del gettito derivano dall'anticipo della riscossione delle accise e delle imposte sugli oli minerali, sul metano e sull'energia elettrica che, naturalmente, produrrà effetti limitati al 1997: per il 1998, infatti, la proiezione degli effetti del DL 669 indica un gettito netto di circa 2500 miliardi, contro i 4300 del 1997.