

governo (direttive e successivo decreto 20 febbraio corrente) intesa a ridurre i residui di stanziamento.

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

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

Si tratta, in particolare, di conoscere:

- quale quota dei residui sia costituita da "residui propri", cioè determinati da impegni già perfezionati sul bilancio statale, non seguiti dalla relativa erogazione;
- quale quota dei residui propri abbia, a sua volta, dato luogo ad impegni di spesa da parte degli enti decentrati, a valere sul credito verso lo Stato rappresentato dai residui stessi;
- quale quota delle giacenze di tesoreria possa essere considerata "non vincolata", nel senso di eccedere il complessivo ammontare di impegni assunti nel passato dagli enti intestatari dei conti e, pertanto, in grado di assicurare la (parziale) copertura finanziaria anche di

nuovi impegni, senza che si renda necessaria la messa a disposizione di risorse aggiuntive di bilancio.

La complessa istruttoria necessaria per acquisire gli indicati elementi di informazione impegnerà la Corte, nella prospettiva dei lavori finalizzati al citato referto specifico sui residui e alla Relazione sul rendiconto 1997. L'estensione del campo da indagare impone, peraltro, di procedere in modo mirato sia sul bilancio dello Stato che con riferimento alle risultanze gestionali di alcuni significativi enti decentrati da selezionare nell'ambito delle diverse tipologie (Regioni, enti locali, università e centri di ricerca, ex aziende autonome, enti pubblici).

1.2 La legge finanziaria e i provvedimenti collegati

Come negli anni più recenti, così anche quest'anno le cospicue disponibilità residue, quali risultano dall'apposito prospetto allegato alla legge finanziaria (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 recati dalla legge finanziaria stessa, pur applicando la massima cautela nella valutazione delle dimensioni dell'effetto netto della manovra.

Va infatti tenuto presente che le misure antievasione 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 debbono invece formularsi 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 eccede anche quest'anno 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.

La Corte ha sempre richiamato l'attenzione sugli aspetti negativi connessi all'adozione di spese attraverso la 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 tra gli obiettivi di finanza pubblica e i concreti risultati raggiunti, nonchè infine dell'ulteriore ostacolo a conseguire e a sostenere a medio - lungo termine gli equilibri di bilancio richiesti dall'adesione alla moneta unica europea.

Sotto il profilo strutturale, mentre la legge finanziaria non presenta novità di rilievo, il collegato, a differenza degli ultimi esercizi in cui erano presenti gravi difetti di leggibilità e trasparenza del testo, appare articolato in modo più razionale ed è soprattutto dotato di rubriche che agevolano la ricerca delle singole norme.

Non si è infine ripetuta la definitiva approvazione ad esercizio scaduto di norme di completamento della manovra: infatti, il D.L.328/97 ("Disposizioni tributarie urgenti") è stato convertito con legge n. 410 del 29 novembre, ed ha contribuito anche a migliorare, per circa 1000 miliardi, i risultati positivi del 1997.

1.3 Le entrate

Esaminando in modo più articolato i provvedimenti relativi alle entrate vi è, in primo luogo, da considerare - anche per la citata preponderanza sul piano degli effetti quantitativi - l'intervento sull'IVA. Con il DL n.328/97 si è inteso corrispondere alle direttive comunitarie sia con riguardo all'indirizzo generale di spostamento del carico fiscale verso l'imposizione indiretta, sia con riguardo all'obiettivo di armonizzazione dei regimi, che richiedeva l'accorpamento e la rimodulazione delle aliquote.

Le nuove norme hanno, di conseguenza, proceduto, con effetti dal 1 ottobre 1997, a ridurre da quattro a tre (4, 10 e 20 per cento) il numero delle aliquote, con la soppressione dell'aliquota "traghetto" del 16 per cento, con il contestuale passaggio dei beni ad essa precedentemente sottoposti in parte alle aliquote ridotte (generi alimentari) e, in maggior misura, all'aliquota del 20 per cento.

Quanto agli effetti attesi, le verifiche tecniche effettuate concordano nel ritenere congrue, se non prudenziali, le valutazioni di gettito formulate nelle relazioni governative (5700 miliardi, al netto dei circa 1300 miliardi di mancato aumento di entrate per la rinuncia

ad elevare l'aliquota sulle carni bovine e suine dal 10 al 16 per cento). Deve, inoltre, essere condiviso il giudizio positivo, da più parti espresso, sulla scelta di attuare il provvedimento in una fase di rapida discesa dell'inflazione e, comunque, con una articolazione e con una distribuzione temporale in grado di minimizzarne gli effetti sui prezzi.

Sempre in tema di imposte indirette, il provvedimento collegato alla finanziaria ha disposto il riordino delle tasse automobilistiche (con un gettito stimato di 100 miliardi per il 1998), l'istituzione della tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossido di azoto (110 miliardi) ed altre misure di minore rilievo. Da ultimo, l'effetto atteso, per il comparto delle indirette, dalle misure antievasione prima ricordate, è stimato in sede governativa in circa 1400 miliardi.

Per quanto attiene alle imposte dirette, la manovra 1998 assegna il peso prevalente alla razionalizzazione delle norme di applicazione delle ritenute d'acconto sulle prestazioni dei lavoratori autonomi (complessivamente, oltre 1200 miliardi di gettito), sia mediante l'innalzamento dal 19 al 20 per cento della misura ordinaria della ritenuta (oltre 800 miliardi) sia con l'estensione ai professionisti dell'obbligo della ritenuta sulle prestazioni di lavoro autonomo (oltre 400 miliardi) e sulle prestazioni coordinate e continuative (55 miliardi)

E' stata, inoltre, modificata la disciplina relativa agli obblighi fiscali degli amministratori di condominio, che, con riguardo ai compensi da loro erogati, divengono sostituiti d'imposta, con un recupero di gettito stimato in circa 550 miliardi, ma che deve essere valutato come un'anticipazione di introiti al 1998 poiché nel secondo anno di applicazione delle nuove norme si avranno minori versamenti di autotassazione, a causa delle maggiori ritenute d'acconto subite. Modifiche sono state apportate anche al regime della ritenuta sulle provvigioni per prestazioni relative a rapporti di agenzia, mediazione e

rappresentanza di commercio (125 miliardi) e al regime di ammortamento dell'avviamento (35 miliardi).

Le più volte ricordate misure antievasione dovrebbero, infine, assicurare per il 1998, secondo le stime ufficiali, oltre 1600 miliardi di gettito.

Infine, si deve considerare che con la manovra 1998 sono stati 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.

1.4 La spesa per il personale

1.4.1 Nella legge finanziaria, le disponibilità necessarie ai 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.

Da considerare che, tenuto conto dell'autonomia riconosciuta alle Università, l'onere relativo è stato inserito nel settore pubblico anziché in quello statale.

Ciò detto, mette conto rammentare che, in virtù del d.leg. 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 e, anzi, la necessità 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.leg. 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.

1.4.2 La legge di accompagnamento (449/97) alla finanziaria 1998 reca norme diverse per il contenimento della spesa in materia di personale delle pubbliche amministrazioni.

Con riguardo, qui, alle disposizioni dell'art. 39 della legge n. 449, si deve osservare che le norme sulla programmazione delle assunzioni e quelle sulla riduzione del personale pubblico nel 1998 (in misura non inferiore all'1,5%) esigono modalità attuative estremamente accurate in vista dell'obiettivo che esse si propongono: economie di spesa per 360 mln. per il 1998, 200 mln. per il 1999 e 200 mln. per il 2000 (tutte, peraltro, non calcolate sul saldo netto da finanziare, ma solo sul fabbisogno e sull'indebitamento netto). Occorrerà, infatti, monitorare costantemente le grandezze che a tale risultato dovrebbero condurre (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.

Altra fonte di contenimento/risparmio della spesa per il personale viene individuata nell'espansione quantitativa dei rapporti di lavoro part-time, sulla linea di quanto già ipotizzato dalla legge di accompagnamento alla finanziaria 1997. La corrispondente riduzione di spesa non è, al momento, quantificabile, dato il carattere del tutto volontario della trasformazione dei rapporti a tempo pieno in rapporti a tempo parziale. Ciò giustifica l'astensione del Governo da una stima dei risparmi attesi.

1.5 La spesa sanitaria

1.5.1 Le disposizioni del collegato.

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 sistema¹,

nell'intento di conseguire dalle stesse anche risparmi di spesa, da considerare pienamente realizzabili quindi, nella fase di effettivo avvio dei meccanismi sottesi².

Si tratta , in particolare di misure relative a:

- razionalizzazione della spesa sanitaria

La spesa per beni e servizi (art. 32) dovrebbe contrarsi del 2,25 % (a fronte dell'1,5% inizialmente proposto dal Governo) rispetto alla corrispondente spesa annua rendicontata per il 1996, rideterminata in base ai tassi di inflazione programmata per gli anni 1997 e 1998. Gli obiettivi di conseguimento di risparmio, che "non devono penalizzare le aziende che hanno ottenuto i migliori risultati di razionalizzazione e di risanamento", poggiano su principi, di pur condivisibile espansione del ricorso a strumenti civilistici nell'approvvigionamento di beni e servizi, (nel rispetto del principio di buona amministrazione), qualora risultino inopportune le procedure unificate, di cui peraltro appare non dimostrato l' effettivo impatto di risparmio nei tempi e nelle entità attese. Le maggiori responsabilità anche del Direttore generale - di vigilanza e verifica dei risultati - dovrebbe essere supportata dagli osservatori centrale e regionali degli acquisti di cui all'art. 1, comma 30 del collegato 1997, tuttora non a regime³.

¹ In base al recente d.d.l. recante "delega al governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale", (A.C. n. 4230) collegato alla legge finanziaria 1998, si tende, tra l'altro a completare il riordino strutturale dell'organizzazione sanitaria, anche attraverso una diversa articolazione del rapporto fra regionalizzazione, aziendalizzazione, e ruolo dei comuni.

² Sulla base del documento n. 5- settembre 1997, del Servizio Bilancio della Camera dei deputati, non risultava infatti - a tale data, - ancora quantificabile e verificabile puntualmente l'entità dei risparmi previsti con il collegato per il 1997.

³ Al fine di razionalizzare il sistema dell'acquisto di beni e servizi del Ssn, con conseguente riduzione dei costi unitari, tale norma prevede la istituzione di un osservatorio sui prezzi relativi, con il compito di diffondere valori e criteri di riferimento a supporto delle decisioni gestionali locali, con una minore spesa prevista per il 1997 in 200 Md (negli anni successivi i risparmi erano quantificati in circa 600 Md, pari al 3% della spesa relativa).

Di particolare rilievo appare la possibilità prevista dal comma 2, di ridurre (previo parere della Conferenza di cui al d. lgs. n. 281/1997) - in misura non superiore al 3 % - la quota spettante in base alla ripartizione del FSN alle regioni ed Aziende, che non abbiano adempiuto alle leggi dello Stato per il contenimento della spesa sanitaria, ovvero non abbiano fornito i dati indispensabili al sistema informativo sanitario per le attività di programmazione e di controllo. Tale disposizione va anche collegata alla previsione di cui al successivo comma 11, che affida al ministro della Sanità il compito di vigilanza sull'attività gestionale delle aziende "al fine di contrastare inerzie, dispersioni e sprechi nell'utilizzo delle risorse", anche avvalendosi del sistema informativo sanitario, nonché del successivo art. 48, che affida ai ministeri del Tesoro e della Sanità, il monitoraggio dei pagamenti - nel quadro di un complessivo indirizzo di controllo dei flussi di cassa -, allo scopo di verificare che non eccedano quelli dell'anno precedente, incrementati del tasso di inflazione programmata.

Un ulteriore elemento di razionalizzazione è costituito dal richiamo (comma 9, lett. b) al comma 28 dell'art. 1 del collegato 1997, che già prevedeva (con un risparmio atteso per il 1997 in 450 md.)⁴ l'avvio di un sistema di responsabilizzazione dei medici di medicina generale nel rilascio delle prescrizioni diagnostiche e terapeutiche, e la predisposizione, da parte del ministero della Sanità, di *percorsi diagnostici di riferimento*, finalizzati a supportare i sanitari nell'adozione di linee di intervento appropriate "al fine di ottenere il miglior rapporto costi-benefici tra le opzioni disponibili".

Nell'analoga linea di continuità viene richiamato (comma 8) il comma 32 sempre dell'art. 1 del collegato 1997 relativo al rapporto di programmazione delle Regioni nel processo di definizione dei piani annuali preventivi, delle prestazioni erogabili dalle

⁴ Vedi nota 1

strutture pubbliche e private, nell'intento di pervenire ad un migliore equilibrio delle gestioni, con la previsione di una definizione dei limiti massimi di spesa sostenibili con il FSN ed i preventivi annuali di prestazioni. Di rilievo è (comma 7) l'estensione dell'obbligo del pareggio in bilancio anche ai presidi ospedalieri di cui all'art. 4, c.9 d. lgs. n. 502/1992.

- personale

Nelle previsioni del Governo (100 md, inizialmente) risparmi sono attesi dalla nuova disciplina per gli specialisti ambulatoriali convenzionali (art. 34). Il Senato ha poi introdotto, rispetto al testo originario - in tema di annullamento degli inquadramenti irregolari - l'estensione anche al personale non sanitario delle aziende, delle disposizioni di cui all'art.6, comma 17 della L. n. 127 del 1997.

- partecipazione alla spesa sanitaria

Va in generale ricordata , quanto al riordino del sistema della partecipazione alla spesa sanitaria e delle relative esenzioni, la delega al Governo prevista dall'art. 50 sempre del collegato, da esercitarsi entro il 1 maggio 1998. Risparmi immediati derivano dalla limitazioni delle prestazioni di fisioterapia e riabilitazione prescrivibili per ricetta (art. 35)⁵.

- farmaceutica

Il Senato ha introdotto, rispetto al testo originario -, un tetto alla spesa farmaceutica per il triennio 1998-2000 (rispettivamente 11.091, 11.451 ed 11.811 Md.), suscettibile di un incremento non superiore al 10%, "fermo restando il mantenimento delle occorrenze finanziarie delle regioni nei limiti dello stanziamento determinato in ragione della quota capitaria" ..La norma preve meccanismi di monitoraggio e di intervento anche in corso d'anno, in caso di superamento di detti valori: in particolare è previsto- con un richiamo al comma 40 dell'art. 1 del collegato 1997 - un contributo a carico delle imprese di commercio

⁵ Nelle previsioni iniziali del Governo erano attesi 250 md

e distribuzione e dei farmacisti (complessivamente pari al 60% delle eccedenze registrate). Una disciplina complessiva è poi stabilita per la determinazione del prezzo dei farmaci, basato anche sulle relative statuizioni della giurisprudenza amministrativa.

- contributo sostitutivo delle azioni di rivalsa

L'aumento del contributo per il rimborso delle prestazioni sanitarie erogate ai danneggiati dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, che si applica sui premi di assicurazione R.C.A., già inizialmente proposto dal Governo all' 8,5% (dal 6,5%), viene definitivamente fissato al 10,5% (art. 38).

In base alle sopraindicate disposizioni del collegato era stata quindi complessivamente prevista nella relazione tecnica iniziale una riduzione di 1.100 Md per il 1998. A prescindere da tale ultima misura (art.38), la cui portata di contenimento della spesa appare, evidentemente di più immediata valutabilità, gli altri interventi appaiono ispirati, come si è detto, da prevalenti intenti di razionalizzazione del sistema; pertanto, come anche riferito per l'esercizio precedente e confermato dalle prime risultanze, è da ascrivere un maggiore effetto di risparmio a regime, con l'avvio e l'attuazione delle previste disposizioni, alle quali non è agevole riconoscere e quantificare puntualmente un immediato impatto riduttivo anche alla luce dell'esperienza di talune analoghe pregresse misure.

1.5.2 Il fondo sanitario nazionale

A fronte di tale generale considerazione, va ricordato il pericolo, reiteratamente verificatosi e più volte evidenziato dalla Corte, di uno scostamento delle risultanze di consuntivo a fronte delle previsioni programmatiche⁶. In tal senso, va dunque positivamente

⁶ La spesa a livello regionale stimata dal Dipartimento per la Programmazione del ministero della sanità indica un ammontare per il 1996, di 99.472 Mld (92.795 mld nel 1995), con un incremento del 7,2%; il relativo squilibrio è al momento stimato dall'amministrazione, così come nella *Relazione generale sulla situazione economica del*

considerata la più realistica considerazione del fabbisogno del settore per il 1998, anche se dai documenti di bilancio non è tuttora possibile procedere ad una puntuale ricostruzione delle complessive previsioni programmatiche di spesa per tale fondamentale settore. 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 ultime⁷.

Il fondo sanitario nazionale di parte corrente, come è noto, è allocato nel cap.5941 dello stato di previsione del ministero del tesoro: per il 1998, sono previsti, per tale capitolo, 41.850 Md, con un aumento di circa 3.000 Md sulle previsioni del bilv 1998 (38.900 Md). Come già evidenziato dalla Corte, la significatività di tale capitolo per individuare la effettiva spesa di parte corrente sostenuta dal SSN è relativa, in quanto al di là di oneri ulteriori rispetto alla voce fondamentale del finanziamento della spesa regionale, - che ancora insistono sul capitolo stesso, nonostante le opportune misure di maggiore trasparenza adottate nel recente periodo -, è da tener conto del ruolo determinante, che in base alla riforma del d.lgs.n.502/1992 e successive modifiche, rivestivano i contributi sanitari, attribuiti direttamente alle regioni, ed ora rivestono complessivamente il gettito dell'addizionale regionale sull'IRPEF e soprattutto quello dell'IRAP (art. 38 d.lgs. n. 446/1997)

Paese, prossimo ai 3.000 md.: Per il 1997, in assenza di dati ufficiali, viene comunque segnalato da più fonti l'emergere di uno squilibrio ulteriore. Va peraltro evidenziato che nelle indicate costruzioni viene evidenziato il F.S.N. "utilizzato" nell'anno, che prescinde dalle sole valutazioni di competenza, includendo anche altre voci relativi ad esercizi precedenti, ma utilizzati nell'anno. Risulta ancora in corso di ulteriore definizione nei confronti tra centro e periferia, la situazione debitoria pregressa denunciata dalle realtà regionali e locali.

⁷ Va comunque segnalata, sotto il profilo del ridisegno dei flussi finanziari e contabili, la salvaguardia di tale espressa voce di finanziamento statale anche nel quadro della rideterminazione dei rapporti Stato-Regioni indicata dall' art.3, comma 1 e sgg. del provvedimento collegato alla finanziaria per il 1996 (legge 28 dicembre 1995, n.549) non risultando lo stesso ricompreso nella tabella B ivi allegata.

Il Fsn di parte corrente viene in sostanza a qualificarsi come integrazione dello Stato alle risorse proprie delle Regioni, ed in primo luogo appunto, 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); da ciò l'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. 5027/1992, modificato dal d.lgs. n. 517/1992 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 prevista⁸.

1.6 La spesa previdenziale

La legge finanziaria 1998 dispone in materia di previdenza (art. 4) unicamente l'adeguamento per miliardi 666 dell'importo dovuto alle gestioni pensionistiche INPS ed ENPALS ai sensi dell'art. 37 comma 3, lett. c della legge n. 88/89 ai fini della progressiva assunzione da parte dello Stato degli oneri di natura assistenziale. Conseguentemente l'onere complessivo a tale titolo raggiunge nel 1998 la cifra di 24.472 miliardi così ripartito: miliardi 18.309 al fondo pensioni lavoratori dipendenti; miliardi 1.252 alla gestione commercianti; miliardi 1.297 alla gestione artigiani e miliardi 3.525 alla gestione coltivatori diretti, mentre alla gestione speciale minatori ed all'ENPALS vanno rispettivamente 4 e 85 miliardi.

⁸ Come è noto, nei primi esercizi di attuazione della riforma si è infatti registrato un sensibile scarto (oltre seimila miliardi nel 1993 ed oltre duemila miliardi nel 1994) successivamente attenuatosi (1302 Md nel 1995).

La predetta legge finanziaria non reca più la disposizione, presente nelle finanziarie degli ultimi anni, che stabiliva il limite massimo delle assegnazioni all'INPS, ivi compresi i prelevamenti della tesoreria centrale, ammontanti nel 1997 ad oltre 24.600 miliardi.

E', tuttavia, da segnalare che l'art. 59, comma 34 della legge n. 449/1997 recante "misure per la stabilizzazione della finanza pubblica" prevede che "per il pagamento delle pensioni INPS sono autorizzate, ove occorra, anticipazioni di tesoreria all'Ente poste italiane, fino alla concorrenza degli importi pagabili mensilmente da quest'ultimo Ente per conto dell'INPS".

La nuova norma parrebbe voler porre rimedio all'ulteriore aggravarsi dell'esposizione debitoria dell'INPS verso la tesoreria centrale, sostituendo, tuttavia, l'ente poste italiane all'INPS nella titolarità del rapporto debitorio a seguito del prelevamento dalla tesoreria centrale.

La quantificazione delle anticipazioni all'Ente poste che potranno risultare scoperte al termine dell'esercizio 1998 non risulta da alcun documento ufficiale. Ovviamente, a fronte del debito delle Poste nei confronti della tesoreria corrisponderà un debito dell'INPS per pari importo nei riguardi delle Poste, di guisa che, sotto un profilo sostanziale, rimane irrisolto il problema dello squilibrio finanziario complessivo dell'INPS, dovuto, da una parte, all'insufficienza dei contributi previdenziali rispetto alle prestazioni e, dall'altro, all'eccedenza delle erogazioni di natura assistenziale rispetto all'importo dei trasferimenti statali effettivamente apprestati in bilancio.

Alla modifica del quadro normativo sopra descritto non corrisponde, peraltro, un'esplicita abrogazione dell'art. 16 - penultimo comma - della legge 12 agosto 1974, n. 370 che autorizza l'INPS, nel caso di esigenze finanziarie di carattere eccezionale, a ricorrere ad anticipazioni di tesoreria.

Ove, pertanto, la norma in questione dovesse ritenersi tuttora operante, assisteremmo ad un cumulo di prelievi dalla tesoreria centrale:

a) da parte delle Poste per il pagamento delle prestazioni pensionistiche operato attraverso il circuito postale;

b) da parte dell'INPS per la copertura degli oneri di natura diversa, comprese le prestazioni pensionistiche corrisposte attraverso il circuito bancario per effetto dell'autorizzazione di cui alla richiamata legge n. 370/1974.

Giova rammentare che l'esposizione debitoria netta dell'INPS verso la tesoreria centrale al 31 dicembre 1997 dovrebbe aver raggiunto i 185.000 miliardi e che un disegno di legge governativo già approvato dal Senato della Repubblica ed attualmente all'esame della Camera dei deputati (A.C. n.4002) prevede la trasformazione delle anticipazioni fruite dall'INPS fino al 31.12.1995 ed ammontanti a 121.630 miliardi in "trasferimenti definitivi allo Stato" senza misurarne l'impatto negativo sul conto del patrimonio dello Stato.

Oltre la disposizione di cui al citato comma 34, l'art. 59 reca numerose altre norme aventi riflessi in materia di equilibrio del sistema previdenziale, sia in termini di misure riduttive della spesa previdenziale, sia in termini di incrementi contributivi.

Tra le misure del primo tipo rientrano essenzialmente:

a) le modifiche ai requisiti di accesso alle pensioni di anzianità, dalle quali derivano per il 1998 risparmi di spesa calcolati in 1.290 miliardi, di cui miliardi 1.120 riguardanti i dipendenti pubblici e miliardi 170 concernenti i dipendenti privati;

b) lo slittamento - mediamente di tre mesi - delle cosiddette finestre per l'accesso al pensionamento di anzianità, comportante un risparmio, stimato per il 1998 in 1.178 miliardi;

c) l'abolizione delle disposizioni che prevedono la trasformazione di quote di pensione in forma di capitale, cui si connette una riduzione di oneri pari, per il 1998, ad 84 miliardi;