

quale gli enti decentrati di spesa vengono coinvolti nell'impegno di raggiungere gli obiettivi di disavanzo e debito adottati dall'Italia nel contesto degli accordi europei.

La responsabilizzazione degli enti si traduce, nella formulazione definitiva della norma, nel conseguimento di una riduzione del disavanzo pari allo 0,1% del PIL nel 1999 (2.200 miliardi) e nel mantenimento di tale rapporto per il biennio successivo.

Il dibattito parlamentare ha introdotto al riguardo modifiche assai rilevanti: l'iniziale riferimento all'indebitamento netto, nozione di contabilità nazionale, è stato sostituito con l'adozione di una definizione di disavanzo in termini di cassa costruita come differenza tra entrate finali (comprese le dismissioni di beni immobili) al netto dei trasferimenti dallo Stato e spese al netto degli investimenti.

Il principio di corresponsabilizzazione degli enti sviluppa linee sperimentate già con successo nell'ambito dei controlli di cassa avviati nel 1997 e su cui la Corte si è ripetutamente soffermata.

Esso solleva peraltro numerosi interrogativi per la difficoltà di definizione delle sue modalità attuative: al momento, infatti, non sono state ancora emanate le indispensabili istruzioni ministeriali.

La questione non è secondaria se si considera che non è ancora definito il percorso da seguire per determinare a livello del singolo ente la misura delle azioni correttive da compiere. Non può essere inoltre sottovalutata la difficoltà per gli amministratori, soprattutto di enti di minori dimensioni, di assumere dimestichezza con strumenti contabili non consueti.

Ancora, la norma — che è comunque priva di sanzione — non chiarisce se gli obblighi di aggiustamento ricadano soltanto sugli enti in disavanzo, ovvero si estendano anche a quelli in avanzo, che in tal caso sarebbero tenuti a migliorare ulteriormente il proprio "surplus".

L'originario impianto del collegato di sessione associava al piano di stabilità un complesso di disposizioni (art. 21) dirette ad ampliare l'area di autonomia tributaria delle Regioni attraverso una estensione delle compartecipazioni ai tributi erariali.

In tale contesto, il patto di stabilità costituiva uno degli elementi di un più ampio disegno di ridefinizione dell'intero quadro dei rapporti tra Stato ed autonomie alla cui base vi sono le esigenze fondamentali di assicurare:

- la piena autonomia finanziaria alle Regioni;
- l'adeguatezza delle risorse a disposizione delle Regioni per il finanziamento dei fabbisogni di spesa, ivi compresi quelli derivanti dal trasferimento di funzioni operato dalla legge n. 59/97;
- la limitazione dei trasferimenti alle sole finalità perequative.

Come già ricordato, nel corso dell'esame parlamentare è stato deciso lo stralcio di tali norme, allo scopo di disciplinare in via permanente l'assetto di finanziamento delle Regioni e la revisione del regime dei trasferimenti.

Si è, pertanto, provveduto a riformulare in modo radicale la materia del "federalismo fiscale" inserendola nel c.d. collegato ordinamentale (art. 10), tuttora, come si è detto, all'esame del Parlamento.

Tale articolo prevede una delega per disciplinare l'introduzione di ampie forme di compartecipazione al gettito dei principali tributi erariali (IRPEF, IVA e oli minerali), la revisione dei trasferimenti statali e dei meccanismi di perequazione.

Pertanto, allo stato, l'approvazione solo parziale del disegno di riforma determina per gli enti territoriali una situazione di squilibrio: alla persistente incertezza sui livelli di spesa e di prestazioni ad essi affidate e sulla consistenza e stabilità di mezzi finanziari per farvi fronte (anche tenendo conto del conferimento in atto di nuove funzioni), si contrappone

infatti l'insieme di vincoli derivanti dalla proroga dei meccanismi di controllo dei flussi di cassa e di tesoreria e dall'applicazione del patto di stabilità interno.

1.6. Negli obiettivi perseguiti attraverso il patto di stabilità interna ed il federalismo fiscale, rilievo preponderante, per l'entità dell'incidenza sui bilanci regionali ed i riflessi sugli equilibri complessivi di finanza pubblica, riveste la spesa sanitaria. In tale ottica, il collegato per il 1999, che pur prevede specifiche misure (revisione del regime di compartecipazione, contenimento della spesa farmaceutica, disciplina del rapporto di lavoro dei dirigenti del ruolo sanitario, riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani - art. 68-72) dedica opportunamente particolare attenzione (art. 28) alla esigenza di trovare finalmente soluzione alla questione dei disavanzi pregressi, insistentemente evidenziata dalla Corte, e che condiziona a tutti i livelli gli equilibri finanziari e gestionali del sistema (irrigidimento del bilancio statale per la spesa per ripianamenti, che per il 1997 ha registrato nell'insieme circa 14.000 miliardi; forti squilibri sui bilanci regionali; condizionamento a livello locale sul decollo delle nuove realtà aziendali).

Gli obiettivi proposti, sicuramente da condividere, richiedono il rispetto delle scansioni temporali indicate dalla norma e l'approccio consapevole, da parte dei diversi livelli di governo, delle rispettive responsabilità, alla luce dei principi di "leale collaborazione" ampiamente richiamati dalla Corte costituzionale e dello stesso legislatore (d.lgs. n. 118 del 1998 di riordino dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali). In questo quadro, espresso rilievo è dato alla funzione di monitoraggio e "propositiva" assegnata alla stessa Agenzia ed alla Conferenza Stato-Regioni, in un contesto evolutivo che privilegia, rispetto alla rigida predeterminazione dei vincoli centrali, i momenti di concertazione e confronto ed al quale può utilmente concorrere. sul parallelo versante dei controlli, la rinnovata, anche su base

regionale, funzione “terza e neutrale” della Corte dei conti. Lo stesso intento di procedere alla attuazione del disegno di federalismo fiscale indicato sulla base dei documenti programmatici (DPEF 1999-2001) nella specifica proposta del collegato “ordinamentale” (vedasi la riformulazione dell’art. 10 dell’A.S. 3599) presuppone infatti un’attenta riflessione sui necessari profili di riequilibrio finanziario e di complessiva coerenza, anche per evitare il riproporsi delle negative situazioni deficitarie, costantemente emerse nel settore. Queste, dopo la relativa “pausa” del 1995, si sono preoccupantemente manifestate nel 1996 e nel 1997, e, pur a fronte della maggiore consapevolezza nei recenti documenti governativi e nelle concrete misure adottate dal Parlamento, non sembrano ancora - sulla base di quanto rappresentato dalle Regioni - scongiurate.

In attesa di una ricomposizione dei dati per il 1998, che la Corte come di consueto si accinge ad operare, non può non rilevarsi che i profili propriamente finanziari sono in larga parte connessi ad una situazione organizzativa che non ha ancora trovato soddisfacente attuazione (solo di recente, dopo un periodo di vuoto, è stato infatti approvato il P.S.N. 1998-2000, che attende dunque una concreta traduzione operativa, in parallelo alla attuazione della delega contenuta nella legge n. 419 del 30.11.1998). Va ricordato in proposito che l’art. 28, comma 10 del collegato prevede, tra l’altro, la definizione da parte del Ministero della sanità, di concerto con il ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la conferenza Stato-Regioni, degli indicatori e parametri concernenti gli aspetti strutturali ed organizzativi dei sistemi sanitari regionali e i livelli di spesa, con particolare riferimento allo stato di attuazione del d.lgs. n. 502/1992 e successive modificazioni. In definitiva i profili prevalenti del settore concernono, insieme alla definitiva soluzione del pregresso (in parte preso in considerazione dal d.l. 450/1998 convertito in l. 39/1999) una riconsiderazione complessiva del sistema di finanziamento in

coerenza all'accennato quadro evolutivo: i percorsi per entrambi gli obiettivi, sicuramente da condividere, richiedono, dunque, come si è detto, a tutti i livelli, un attento monitoraggio delle scansioni procedurali e delle modalità attuative.

1.7 Sotto il profilo strutturale, la legge finanziaria non presenta variazioni rispetto ai precedenti esercizi; il collegato invece, oltre a prevedere, come di consuetudine, misure correttive, contiene anche, come già ricordato, norme di spesa, parte delle quali trovano copertura nelle maggiori entrate e, nelle riduzioni di spesa determinate dagli interventi correttivi recati dal collegato stesso e parte in accantonamenti e disponibilità connessi a precedenti sessioni di bilancio.

La compresenza nel collegato di interventi correttivi, rimodulazioni e nuove finalizzazioni di precedenti stanziamenti, nuove spese compensate dalle maggiori entrate o dalle riduzioni di spesa previste dal collegato e nuove spese coperte mediante utilizzazione di accantonamenti dei fondi speciali della finanziaria precedente o in altre disponibilità già esistenti determina un ulteriore appesantimento del testo, già di per sé estremamente complesso, e rende meno agevole l'identificazione di quantificazioni e modalità di copertura e pertanto meno trasparente l'intero procedimento seguito.

Come è noto, è attualmente all'esame la possibilità di razionalizzare e semplificare documenti e procedure contabili, nel cui ambito si è anche proposto di pervenire all'eliminazione del collegato. In tal caso, però, il suo contenuto non potrebbe che essere trasfuso nella legge finanziaria - e ciò cambierebbe ben poco - o essere inserito in provvedimenti successivi alla finanziaria stessa, con conseguente necessità di appostare fondi negativi nelle tabelle A e B, determinando così però uno slittamento dei tempi per l'esecuzione dei programmi di spesa.

L'ulteriore appesantimento intervenuto quest'anno, proprio in concomitanza con il dibattito ora ricordato, potrebbe peraltro indurre, in via preliminare, a distribuire in distinti provvedimenti le misure correttive propriamente dette, quelle cioè necessarie al conseguimento dei saldi, le nuove disposizioni di spesa che trovano copertura nei mezzi già disponibili anteriormente alla sessione di bilancio ed infine le nuove disposizioni di spesa per le quali deve essere apprestata una specifica copertura.

Per quanto riguarda la legge finanziaria, in primo luogo il quadro di copertura degli oneri correnti dovrebbe essere esteso anche alle spese di investimento; indipendentemente dalla questione dell'obbligo giuridico di copertura dell'intera nuova spesa, sarebbe così consentita una visione completa e sinottica degli effetti dell'intera manovra sul bilancio di competenza.

Si ritiene anche auspicabile il ritorno dell'indicazione delle finalizzazioni specifiche, articolate per programmi settoriali di intervento nell'ambito dei singoli ministeri, degli accantonamenti delle tabelle A e B. Ciò permetterebbe, tra l'altro, oltre al rispetto di esigenze di razionalità e di trasparenza, di individuare più agevolmente le utilizzazioni c.d. "in difformità" che, come è noto, non sono consentite per la copertura finanziaria di decreti legge (art. 11 bis, quarto comma, legge 468/78).

Pur tenendo presente infatti l'accelerazione che subirebbe l'approvazione della legge finanziaria qualora venissero costituiti due grandi fondi speciali mantenendo soltanto l'indicazione delle caratteristiche tecniche della spesa, va richiamata l'attenzione sul venir meno di un preciso quadro programmatico della spesa, cui non potrebbe che var riscontro il fiorire di nuove finalizzazioni nel corso dell'esercizio.

Comunque, per ovviare almeno in parte al problema della incidenza della spesa negli esercizi successivi al triennio del bilancio pluriennale, andrebbe espressamente stabilito in

ogni caso quali accantonamenti possono essere utilizzati per spese pluriennali ed in che misura, indicando comunque sempre la durata dei limiti di impegno.

Per quanto riguarda poi le altre tabelle, una prima esigenza sembra essere quella di ricomprendervi soltanto le leggi di spesa che consentano una effettiva modulabilità: spesso infatti, nella legislazione più recente, come segnalato nelle relazioni trimestrali, il rinvio alla tabella C della finanziaria è effettuato anche per la determinazione annuale di spese che appaiono in sostanza totalmente vincolate.

La tabella C dovrebbe inoltre tornare a comprendere soltanto le spese di carattere permanente, mentre da tempo vi sono ricomprese leggi di carattere pluriennale da inserire invece in tab. F. In tale ambito, la tab. C potrebbe essere suddivisa in due parti, contenenti rispettivamente le spese correnti e quelle in conto capitale.

Una triennializzazione, anche facoltativa, della tabella D non potrebbe che rafforzare il quadro programmatico generale, mentre la tabella E, finora piuttosto trascurata, non sembra richiedere modifiche.

2. Le altre leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre.

2.1 Nel quadrimestre in esame, che coincide con la sessione di bilancio, si è registrata l'approvazione di un numero relativamente ridotto di leggi: in tale periodo sono state infatti pubblicate complessivamente 35 leggi (a fronte rispettivamente di 66 e 55 nei corrispondenti periodi del biennio precedente), di cui soltanto 4 di ratifica di trattati internazionali e soltanto 2 di conversione di decreti-legge.

Per quanto riguarda queste ultime, va rilevato non solo che la quantità indicata è la più bassa finora registrata nelle relazioni della Corte — circostanza questa indicativa di un ricorso estremamente limitato alla legislazione d'urgenza —, ma anche e soprattutto che,

essendo i due provvedimenti privi di oneri, per la prima volta la legislazione di spesa del quadrimestre deriva tutta da norme adottate secondo le modalità ordinarie.

Piuttosto elevata, come già nel precedente quadrimestre, risulta l'incidenza delle leggi di iniziativa parlamentare, che ammontano complessivamente a 10, pari a quasi un terzo del totale.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 50 schede allegate, le leggi che hanno dichiarato conseguenze di carattere finanziario ammontano a 15, escludendo dal computo la legge di assestamento del bilancio (n. 384 del 3 novembre), la legge finanziaria (n. 449 del 29 dicembre) e la legge di approvazione del bilancio preventivo (n. 454 del 23 dicembre), ma includendovi il c.d. "collegato di sessione" (n. 448 del 23 dicembre) che, come indicato nelle pagine che precedono, contiene per la prima volta una serie di previsioni di spesa.

Sotto il profilo metodologico va a quest'ultimo proposito avvertito che ai fini delle indicazioni contenute nelle tav. 2 e 3 (oneri finanziari complessivi e loro ripartizione secondo le modalità di copertura) e della compilazione delle singole schede di copertura (dal n. 38 al n. 50) sono state prese in considerazione le sole spese che trovano copertura al di fuori delle maggiori entrate e delle rimodulazioni di spesa recate dalla manovra di bilancio, e pertanto, come risulta dalle schede stesse, in appostazioni dei fondi speciali relativi all'esercizio 1998, ovvero in riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa, ovvero ancora in disponibilità di fondi, come il fondo per l'occupazione e quello per il credito peschereccio.

Le nuove spese propriamente connesse alla manovra di bilancio e che in essa trovano compensazione sono invece già state indicate al precedente punto 1.7.

Non può comunque al riguardo non ripetersi quanto già osservato al punto citato, e cioè che l'accorpamento operato tra interventi correttivi, nuove spese ad essi connesse e

nuove spese che trovano fondamento in accantonamenti o in disponibilità connesse a precedenti sessioni di bilancio complica ed appesantisce ancor più il c.d. "collegato di sessione", già di per sé estremamente complesso, rendendo meno agevole l'identificazione di quantificazioni e modalità di copertura e pertanto meno trasparente l'intero procedimento seguito.

Ciò premesso, si rileva che gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 1998/2000 — che si estende al 1997 per effetto dell'origine in tale esercizio di una piccola parte degli oneri — ammontano a complessivi 8.389 miliardi, di cui 145 nel 1997, 1.991 nel 1998, 2.650 nel 1999 e 3.603 nel 2000. La quota afferente il 1997 è dovuta allo slittamento al 1998 di accantonamenti del fondo speciale di parte capitale relativi a spese corrispondenti ad obblighi internazionali, come previsto dall'art. 11-bis, comma 5 della legge 468/78 modificata.

Il confronto con i valori fatti segnare dal complesso degli oneri autorizzati dalla legislazione di spesa dei corrispondenti quadrimestri degli ultimi due esercizi (rispettivamente 4.235 e 18.363 miliardi) è scarsamente significativo per l'addensarsi nel terzo quadrimestre del 1996 della conversione dei decreti-legge reiterati a seguito della nota sentenza della Corte costituzionale. Più utile è pertanto il confronto con la media del terzo quadrimestre del quinquennio 1993/97, pari a 6.894 miliardi, notevolmente al di sotto pertanto del valore registrato nel 1998.

Per quanto riguarda gli oneri imputati a ciascun esercizio, gli importi sopra indicati pongono in evidenza ancora un volta un andamento fortemente crescente degli oneri stessi nel corso del triennio compreso nel bilancio pluriennale, con conseguente maggiore addensamento nei due esercizi successivi a quello corrente; l'addensamento stesso continua

inoltre a presentarsi al livello più elevato nell'ultimo esercizio del triennio, nel quale la definizione degli equilibri di bilancio è ancora in fase puramente programmatica.

Ciò vale, come risulta dal prospetto più avanti riportato, non soltanto per le spese di investimento, dove il fenomeno è in parte almeno connesso ai tempi di effettuazione della spesa, ma anche per le spese correnti.

Nel quadrimestre in esame poi, tale situazione, che rappresenta comunque una costante, è aggravata dalla battuta d'arresto dell'aumento proporzionale della spesa di investimento fatto segnare nel periodo più recente. La quota di quest'ultima è infatti pari al 39% del totale nel 1998, al 28% nel 1999 e al 37% nel 2000, contro rispettivamente il 38%, il 66% ed il 71% del quadrimestre precedente.

Nonostante la riduzione proporzionale, la spesa di investimento contribuisce a determinare una aliquota particolarmente rilevante di spese pluriennali, in gran parte destinata a coprire oneri di indebitamento, con uno spostamento a medio e lungo termine di oneri di carattere obbligatorio, non suscettibili di essere modulati in relazione alle future vicende e ai futuri equilibri di finanza pubblica.

Anche talune voci più rilevanti della spesa corrente non si esauriscono nell'arco del triennio e contribuiscono ad appesantire i conti degli esercizi successivi.

Si tratta in particolare della regolazione debitoria prevista dalla legge n. 337 del 28 settembre, su cui si riferisce diffusamente più avanti, che comporta un onere di 1.000 miliardi per ciascuno degli esercizi 2001 e 2002 e delle spese connesse all'istituzione del fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione e delle agevolazioni fiscali per il sostegno al mercato delle locazioni, di cui alla legge n. 431 del 9 dicembre.

Quest'ultima legge prevede infatti l'assegnazione al fondo di cui sopra di 1.800 miliardi nel triennio 1999-2001, coperti mediante utilizzazione dei fondi ex-GESCAL di

pari importo; per gli esercizi successivi, la determinazione dell'assegnazione annua al fondo è rinviata alla tab. C della legge finanziaria. Peraltro, la mancata indicazione di meccanismi di graduazione dei benefici in caso di insufficienza delle disponibilità finanziarie potrebbe determinare un contrasto tra il possibile irrigidimento della spesa e le caratteristiche di modulabilità che dovrebbero esser proprie delle appostazioni in tab. C.

Sono inoltre previste (art. 8, comma 1 della legge) agevolazioni fiscali per il mercato delle locazioni per le quali è stato previsto un onere permanente di 420 miliardi a partire dal 2000.

Infine, l'art. 10 della legge, al fine di concedere ulteriori agevolazioni fiscali, prevede l'istituzione a partire dal 2001 di un fondo per la copertura delle conseguenti minori entrate, rinviando la determinazione dell'onere, a partire dal 2003, alla tab. C della legge finanziaria: si tratta qui di una norma chiaramente programmatica, la cui operatività è rimessa alla prossima sessione di bilancio e che di per sé non può comportare alcuna conseguenza finanziaria.

Tenuto conto che le spese di carattere permanente, comprensive dei 420 miliardi sopra indicati connessi alle agevolazioni fiscali per il mercato delle locazioni, sono pari a 532,7 miliardi annui, tutti gli oneri recati dalla legislazione del quadrimestre possono essere riassunti nel seguente prospetto:

Esercizio	Spesa corrente	Spesa investimento	Totale
1997	-	144.766	144.766
1998	1.213.084	778.145	1.991.229
1999	1.913.113	736.901	2.650.014
2000	2.267.005	1.336.220	3.603.225
2001	2.166.705	1.163.400	3.330.105
2002	1.541.705	1.163.400	2.705.105
2003/07	541.705	1.163.400	1.705.105
2008	541.705	704.800	1.246.505
2009/10	541.705	702.800	1.244.505
2011	532.705	693.800	1.226.505
2012	532.705	662.800	1.195.505
2013	532.705	548.800	1.081.505
2014	532.705	426.600	959.305
2015/17	532.705	124.800	657.505
2018	532.705	97.800	630.505
2019	532.705	16.200	548.905
Dal 2020	532.705	-	532.705

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi di legge. Pur tenuto conto di possibili dubbi sulla congruità di talune quantificazioni, la loro attendibilità appare nel complesso elevata soprattutto per la prevalente presenza di stanziamenti aventi natura di “tetto di spesa”.

2.2. Per quanto riguarda la qualità ed i caratteri delle relazioni tecniche, non vi sono particolari novità da segnalare: si rinvia pertanto alle osservazioni formulate nei precedenti referti sulla disomogeneità delle relazioni stesse e sulla generale scarsità degli elementi di valutazione forniti.

Fra le note positive, va citata l'accurata relazione tecnica concernente la legge n. 413 del 30 novembre (“Rifinanziamento degli interventi per l'industria cantieristica ed armatoriale ed attuazione della normativa comunitaria di settore”), tra le più onerose del quadrimestre, che presenta un quadro dettagliato delle esigenze da soddisfare e dei mezzi per farvi fronte, mentre per lo più le relazioni tecniche che accompagnano le spese di

investimento si limitano a riprodurre le indicazioni sulla finalizzazione dei vari interventi già contenute nei testi di legge.

Ancora, la relazione tecnica concernente la legge n. 423 del 2 dicembre (“Interventi strutturali ed urgenti nel settore agricolo, agrumicolo e zootecnico”), parte dei cui oneri sono coperti attraverso la riduzione dell’autorizzazione di spesa concernente il fondo di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura, accogliendo osservazioni più volte formulate dalla Corte e dalle Commissioni Bilancio sulla necessità di dar conto dettagliatamente in relazione tecnica della effettiva disponibilità e libertà da vincoli delle risorse utilizzate a copertura, fornisce per la prima volta chiarimenti sullo stato finanziario del fondo utilizzato, pur senza esporre dati sufficientemente precisi: l’effettiva mancanza di impegni già assunti dalle regioni sulla somma utilizzata a copertura, anche se estremamente probabile, è, infatti, soltanto presunta sulla base dell’andamento degli impegni dell’ultimo quinquennio.

Anche nel quadrimestre in esame, per taluni disegni di legge di origine parlamentare, come le norme per la soppressione dell’Ente per le scuole materne della Sardegna (poi legge n. 353 del 6 ottobre), le nuove disposizioni in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (poi legge n. 407 del 23 novembre), le norme per la diffusione e la valorizzazione dell’imprenditoria in agricoltura (poi legge n. 441 del 15 dicembre) e soprattutto la disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili (poi legge n. 431 del 9 dicembre) che, come già indicato, comporta rilevantissimi oneri di carattere permanente, risulta dagli atti parlamentari che le commissioni competenti, avvalendosi della facoltà prevista dall’art. 11-ter comma tre della legge 468, hanno richiesto al Governo la relazione tecnica per la verifica delle quantificazioni degli oneri da essi recati.

Poiché tali relazioni non sono state inserite negli atti parlamentari e conseguentemente non si è potuto prenderne visione e tenerne conto ai fini del presente referto, si richiama nuovamente l'attenzione sull'opportunità che tutte le relazioni tecniche fornite successivamente alla presentazione dei corrispondenti disegni di legge siano inserite negli atti parlamentari alla stessa stregua di quelle presentate all'origine.

Come già osservato, ciò non soltanto renderebbe possibile alla Corte esprimere le proprie valutazioni sulle tecniche di quantificazione adottate, ma consentirebbe anche di conservare ordinata memoria del processo decisionale seguito.

2.3 Sotto il profilo delle modalità di copertura anche nel quadrimestre in esame, come già nel precedente, la legislazione di spesa è stata caratterizzata da una incidenza molto elevata — pari ad oltre l'81% del totale, come risulta dall'allegato quadro riassuntivo contenuto nella tavola n. 3 — dell'utilizzazione di accantonamenti dei fondi speciali.

Tale utilizzazione, strettamente connessa alla programmazione della spesa operata in sede di manovra di bilancio, non ha dato luogo a particolari osservazioni.

Appare tuttavia necessario richiamare ancora una volta l'attenzione sul fatto che, come risulta dal prospetto sopra riportato, l'andamento della spesa segue una curva rapidamente crescente nel triennio e resta ad un livello molto elevato anche in numerosi esercizi successivi: così, nel complesso, il totale della spesa da sostenere a partire dal 2001 supera largamente quello relativo al triennio compreso nel bilancio pluriennale.

Come più volte posto in evidenza, si ha per conseguenza uno spostamento a medio e lungo termine di oneri per lo più non suscettibili di essere modulati in relazione alle future vicende della finanza pubblica, con un ulteriore ampliamento dell'area della spesa vincolata, che già comprende la quasi totalità della spesa a legislazione vigente.

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

Particolari problemi di copertura sono peraltro posti dalla legge n. 354 dell'8 ottobre, concernente un piano triennale per la soppressione dei passaggi a livello sulle linee ferroviarie dello Stato, nonché misure per il potenziamento di itinerari ferroviari di particolare rilevanza.

Tale legge prevede infatti (art. 1, comma 3) l'attuazione del piano triennale di cui sopra attraverso l'apporto al capitale sociale della FF.SS. S.p.A. dell'importo di 1.100 miliardi da ripartire in 10 anni a decorrere dal 1998, di cui 30 miliardi nel 1998, 60 nel 1999 e 110 nel 2000. Prevede inoltre (art. 3) l'apporto allo stesso capitale sociale, per il potenziamento di itinerari di particolare rilevanza, dell'importo di 2.500 miliardi, da ripartire anch'esso in 10 anni a decorrere dal 1998, di cui 5 miliardi per ciascuno degli anni 1998 e 1999 e 250 miliardi nel 2000.

In disparte la circostanza che tale scansione degli stanziamenti rende particolarmente difficile considerare soddisfatto l'obbligo di copertura per la minima quota dell'intera spesa posta a carico dei primi due esercizi, si rileva che a partire dal quarto esercizio dovrà comunque aversi un onere superiore a quello dell'ultimo esercizio del triennio: per la prima tipologia di spesa residuano infatti, dopo il triennio, 900 miliardi complessivi da ripartire in sette esercizi con un onere medio annuo di 128,6 miliardi a fronte dei 110 miliardi a carico dell'esercizio 2000; per la seconda tipologia, residuano, sempre dopo il triennio, 2.240

miliardi complessivi da ripartire anch'essi in sette esercizi con un onere medio annuo di 320 miliardi a fronte dei 250 a carico dell'esercizio 2000.

Una situazione analoga, come del resto ricordato in sede di Commissione bilancio, ha formato oggetto di una pronuncia della Corte costituzionale che, con sentenza n. 384/91, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme di copertura della legge 7.2.91, n. 42 (interventi a favore degli enti delle partecipazioni statali).

2.4 Nell'ambito delle leggi pubblicate nel quadrimestre, una specifica attenzione va dedicata, per i problemi finanziari connessi alla loro attuazione, alle leggi di delega n. 337 del 28 settembre concernente il riordino della disciplina relativa alle riscossioni e n. 419 del 30 novembre concernente la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale e l'adozione di un testo unico in materia di organizzazione e funzionamento del servizio stesso.

La legge n. 337, che trae origine dallo stralcio di una disposizione contenuta nel disegno di legge collegato alla finanziaria per il 1998, determina espressamente oneri per 4.000 miliardi complessivi nel quadriennio 1999-2002 connessi all'attuazione dell'art. 1 comma 1 lett. n): tale disposizione prevede, in favore dei concessionari e dei commissari governativi, la definizione automatica delle domande di rimborso e di discarico per inesigibilità, presentate fino al 31 dicembre 1997, nonché il rimborso delle anticipazioni effettuate dai concessionari in virtù dell'obbligo del non riscosso come riscosso.

A copertura dell'onere, la norma utilizza quote del fondo speciale di parte corrente espressamente destinate alle regolazioni debitorie e perciò escluse sia dalla determinazione dei saldi sia dallo schema di copertura degli oneri correnti recati dalla legge finanziaria.

Tale forma di copertura si basa sul presupposto che gli oneri da coprire siano già insorti a carico dello Stato sulla base della legislazione vigente: ed in effetti nel caso di