

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. LXXXVIII
N. 3
—

CORTE DEI CONTI

Sezioni Riunite

**Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche
di quantificazione degli oneri relativamente alle leggi approvate
dal Parlamento nel periodo settembre-dicembre 1992**

*(Articolo 11-ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468,
introdotto dall'articolo 7 della legge 23 agosto 1988 n. 362)*

—
Comunicata alla Presidenza il 27 febbraio 1993
—

11-CDC-CQO-0003-0

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - 1993

ATTI PARLAMENTARI
XI LEGISLATURA

Doc. LXXXVIII
N. 3

C O R T E D E I C O N T I

Sezioni Riunite

**Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche
di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate
nel quadrimestre settembre-dicembre 1992**

*(Articolo 11-ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468,
introdotto dalla legge 23 agosto 1988 n. 362)*

INDICE

Deliberazione	<i>Pag.</i>	5
Relazione:		
1 – La manovra di bilancio	»	5
1.1 – Considerazioni generali	»	6
1.2 – La legge finanziaria	»	10
1.3 – Questioni particolari relative a Poste e Ferrovie	»	13
1.4 – Le entrate erariali	»	14
2. – I settori di intervento	»	16
2.1 – La spesa previdenziale	»	16
2.2 – La spesa sanitaria	»	17
2.3 – La finanza territoriale	»	18
2.4 – Il pubblico impiego	»	18
2.5 – Le dismissioni patrimoniali	»	18
3. – Le altre leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre	»	20
3.1 – Dati e valutazioni d’insieme	»	20
3.2 – Osservazioni su singole leggi	»	20



La Corte dei Conti

a Sezioni riunite in sede referente,
composte dai magistrati:

PRESIDENTE: Giuseppe CARBONE
CONSIGLIERI: Ferdinando ANGELINI
Girolando CAIANIELLO
Claudio DE ROSE
Manin CARABBA
Francesco DE FILIPPIS
Carmelo GERACI
Felice SERINO
Maurizio MELONI
Paolo NERI (relatore)
Guido MACCAGNO

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 aggiornato dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362;

Uditi, nella Camera di Consiglio del 24 febbraio 1993, il relatore consigliere Paolo NERI ed i correlatori Giuseppe BELLISARIO (entrate), Giuseppe GUARINO (spesa previdenziale), Carlo CHIAPPINELLI (spesa sanitaria), Carmelo GERACI, Rita ARRIGONI PALLOTTA e Cristina ASTRALDI DE ZORZI (finanza territoriale) e Felice SERINO (dismissioni patrimoniali);

Presente il vice Procuratore generale Lucio TODARO; con l'intervento dei magistrati del Servizio relazioni al Parlamento, Consiglieri Franco TURINA, Mario FALCUCCHI, Angelo BUSCEMA, Maria SANTORO D'AMBROSIO e Gabriele AURISICCHIO;

Ha deliberato la seguente

**Relazione per il Parlamento n. 3 RQ 1992
sulle leggi pubblicate nel periodo settembre-dicembre 1992**

1. La manovra di bilancio

1.1 Considerazioni generali

Nella relazione dell'ultimo quadrimestre dello scorso anno, comprensiva degli esiti della sessione di bilancio per il 1992, la Corte poneva l'accento sulla circostanza che la mancata soluzione dei problemi di base della finanza pubblica, quale soprattutto un riassetto organizzativo ed istituzionale che conducesse al ripristino del controllo finanziario sui settori maggiormente «a rischio», costringeva all'utilizzazione di strumenti contin-

genti e straordinari per fare fronte a continue ed improcrastinabili situazioni di emergenza, con conseguente affievolimento della capacità di programmare le risorse con cui far fronte agli oneri derivanti dalla crescente estensione dell'area coperta dal bilancio a legislazione vigente.

La manovra di bilancio per il 1993 ha dovuto misurarsi con una situazione ancora più deteriorata sia per l'aggravarsi della situazione economica, sia per l'aumento dell'onere per il servizio del debito pubblico verificatosi negli ultimi mesi del 1992, sia soprattutto per il perdurante scarso controllo della spesa a legislazione vigente da ricondurre a non corrette quantificazioni e coperture degli oneri via via deliberati e, in definitiva, al mancato parallelismo nella lievitazione della parte attiva e di quella passiva del bilancio: e infatti, nel 1992 si è reso necessario, per evitare eccessivi scostamenti dagli obiettivi di contenimento originariamente posti, il ricorso a interventi straordinari in corso di esercizio, su cui si è riferito nella precedente relazione quadrimestrale.

In più, la manovra per il 1992, come ripetutamente posto in evidenza dalla Corte, affidando in misura rilevante la copertura degli oneri aggiuntivi di carattere pluriennale o permanente per l'anno stesso a mezzi di carattere straordinario e non ripetibile e per il biennio successivo a mezzi neppure programmaticamente identificati come la previsione di accantonamenti negativi nei fondi speciali di parte corrente senza che i corrispondenti disegni di legge fossero stati presentati alle Camere, poneva la premessa per scostamenti ancora più rilevanti dagli obiettivi di rientro negli anni successivi al 1992 e rendeva così tanto più necessarie negli anni stessi manovre di estrema severità.

In questa situazione, la manovra di bilancio per il 1993, pur quantitativamente assai rilevante, almeno in termini assoluti, presenta gli aspetti più positivi ed innovativi soprattutto sotto il profilo della qualità di parte degli interventi effettuati.

Infatti, in un periodo di tempo obiettivamente ristretto, in cui si sono pertanto sovrapposti provvedimenti strutturali di riforma e provvedimenti di mero carattere congiunturale, è stato posto mano ad un riassetto organizzativo ed istituzionale, naturalmente più o meno ampio e più o meno incisivo, dei principali settori a rischio per la finanza pubblica, quali la previdenza, la sanità, la finanza territoriale ed il pubblico impiego, cui va aggiunto l'annunciato ridimensionamento o comunque la nuova configurazione del ruolo dello Stato nell'economia, affidati, in particolare, allo strumento delle «privatizzazioni» mobiliari e immobiliari.

Gli effetti positivi di questi provvedimenti strutturali sono destinati a dispiegarsi compiutamente in un arco temporale di medio-lungo periodo e dovrebbero se non altro contrastare gli andamenti assai negativi degli ultimi anni nei settori interessati, che hanno tra l'altro dato luogo — specie nel settore della sanità — alla formazione di oneri latenti oggetto di ripetute regolazioni contabili di rilevante importo; tali effetti, peraltro, appaiono in molti casi valutati sulla base di criteri di carattere prevalentemente induttivo, in quanto è in linea di massima più facile valutare le conseguenze finanziarie di semplici provvedimenti tampone che non quelle di misure strutturali, spesso legate ad una serie di variabili che ne condizionano l'efficacia.

Comunque, per effetto sia delle riforme nei settori a rischio sia — soprattutto nel breve termine — delle dimensioni quantitative degli altri provvedimenti adottati, gli effetti sui conti pubblici dovrebbero essere notevolmente più duraturi di quelli della manovra precedente.

Dal confronto tra i prospetti di copertura delle leggi finanziarie 1992 e 1993, risulta infatti che il totale dei mezzi di copertura apprestati scende nella finanziaria del 1992 dai 29.068 miliardi del primo anno agli 11.925 del terzo (al netto degli accantonamenti negativi dei fondi speciali), cioè a circa il 40% dell'importo iniziale; nella finanziaria 1993, invece, l'omologo importo si riduce da 63.578 a 43.698 miliardi, pari a poco meno del 70% dell'importo iniziale.

Sotto questo profilo, pertanto, lo squilibrio denunciato nella precedente relazione appare, se non superato, sensibilmente attenuato.

Un altro elemento di rilievo della manovra di cui trattasi è costituito dal maggiore equilibrio tra nuove o maggiori entrate da un lato e riduzione di spesa dall'altro, anche se le prime continuano pur sempre a mantenere una certa prevalenza: esse rappresentano infatti quasi il 59% dei mezzi di copertura indicati nel prospetto di copertura della legge finanziaria 1993, a fronte peraltro dell'83% circa del precedente esercizio.

Va infine posto in evidenza che non si sono ripetute alcune operazioni compiute nel precedente esercizio, che erano state oggetto di osservazioni critiche anche da parte della Corte: in particolare, non sono stati iscritti in bilancio i proventi attesi dalle dismissioni patrimoniali (cfr., al riguardo il successivo punto), che sono stati invece destinati, nella misura in cui saranno effettivamente realizzati, alla riduzione del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato.

Non sono stati inoltre effettuati, anche qui a differenza del precedente esercizio, accantonamenti di segno negativo nei fondi speciali; nella finanziaria 1992, invece, come già ricordato, oltre la metà delle spese iscritte nel fondo speciale di parte corrente per i due esercizi successivi al primo e destinate all'ordinario finanziamento degli enti locali erano collegate ad accantonamenti di segno negativo non supportati dalla presentazione di corrispondenti disegni di legge; la loro copertura ha così costituito una pesante eredità per l'attuale sessione di bilancio.

Nonostante i numerosi aspetti positivi ora ricordati, pesanti problemi continuano però a gravare sui conti pubblici, non soltanto per il 1993, quanto soprattutto per il biennio successivo.

Per quanto riguarda il 1993, infatti, ulteriori elementi di incertezza rispetto alle considerazioni contenute nel referto della Corte sul bilancio a legislazione vigente — cui si rinvia — sono costituiti dal peggioramento del quadro macroeconomico con particolare riguardo alla caduta del tasso di sviluppo (la crescita del PIL ipotizzata in sede di costruzione del b.l.v. è dell'1,5%, mentre la crescita attualmente stimata, anche nelle ipotesi più favorevoli, è comunque largamente inferiore all'1%) e dall'evoluzione delle condizioni di collocamento dei titoli del debito pubblico, che in questo primo scorcio d'anno hanno beneficiato di condizioni più favorevoli del previsto, ma che — pur nella stabilità dei tassi di interesse nel mercato internazionale — restano esposte ad una possibile inversione di tendenza del tasso di inflazione.

Per il biennio successivo, nonostante la severità della manovra di quest'anno, i saldi netti da finanziare a legislazione vigente (art. 1 comma 2 della legge finanziaria) sono non soltanto elevatissimi in cifra assoluta (oltre 205 mila e oltre 228 mila miliardi rispettivamente per il 1994 e il 1995, cui vanno aggiunti 10 mila miliardi per ciascun esercizio per il rimborso dei crediti d'imposta), ma anche molto lontani dai saldi del bilancio pluriennale programmatico (rispettivamente 127.500 e 90.000 miliardi), con l'aggravante che la divaricazione cresce anziché diminuire: si sposta così nelle manovre future il peso di adeguati provvedimenti correttivi.

A ciò va aggiunto che le risoluzioni parlamentari approvate al termine della discussione sul DPEF 1993/95, che prevedeva, al punto 2,4, che «per gli anni 1994 e 1995 fosse fornita l'indicazione, per grandi aggregati di spesa e di entrata, delle modalità di massima attraverso cui si intende realizzare il passaggio dai saldi a legislazione vigente ai saldi iscritti nel bilancio pluriennale programmatico» sono rimaste del tutto inoperanti: nessun riscontro risulta infatti ad esse fornito nei documenti della sessione di bilancio.

In tale situazione, nella morsa tra l'incomprimibilità di molte voci di spesa a legislazione vigente e la lievitazione della spesa per interessi, è da chiedersi in che misura possono considerarsi effettivamente coperti i nuovi oneri previsti per il biennio 1994-95 e come una scansione temporale crescente delle spese pluriennali — quale risulta in particolare dalla tab. B che reca per il 1995 oneri oltre sei volte superiori a quelli relativi al 1993 — sia compatibile con i programmi di rientro; a quest'ultimo riguardo, le maggiori perplessità sono destinate dai casi in cui, attraverso la previsione di limiti d'impegno e di rate ammortamento mutui — sensibilmente ridotti rispetto alla precedente finanziaria, ma ancora presenti in misura non trascurabile —, i nuovi oneri divengono non più modulabili per un rilevante numero di esercizi.

Infatti, considerato che la politica di bilancio — pur astrattamente disegnata in termini pluriennali dal D.P.E.F. — ha, di fatto, incidenza prevalentemente annuale, come dimostra anche la circostanza che le proiezioni triennali della parte attiva recepiscono in misura via via più attenuata gli effetti della manovra del primo anno, quando il bilancio a legislazione vigente degli esercizi successivi viene ad essere gravato di spese pluriennali e permanenti non modulabili o modulabili soltanto con estrema difficoltà, anche in presenza di quantificazioni e coperture ineccepibili gli automatismi dell'entrata e della spesa non possono in sostanza procedere di pari passo.

1.2 *La legge finanziaria*

La Corte ha più volte affermato che esiste un rapporto di stretta pregiudizialità tra approvazione dei provvedimenti collegati e approvazione del disegno di legge finanziaria, di cui i primi costituiscono un atto presupposto in quanto concorrono nella loro totalità alla determinazione del saldo netto da finanziare.

Anche quest'anno però come già nel precedente esercizio, tra i mezzi indicati nel prospetto di copertura della legge finanziaria figurano entrate recate da un decreto-legge non ancora convertito alla data dell'apparizione della finanziaria stessa (D.L. 455 del 24.11.1992), reiterato nel corso del corrente esercizio (D.L. 16 del 23.1.1993) e a tutt'oggi non ancora definitivamente approvato: peraltro, a parte gli effetti sugli equilibri di bilancio, a stretto rigore l'entrata in questione, prevista in 2.800 miliardi in conseguenza della riapertura dei termini del condono, non è indispensabile per la formale copertura degli oneri correnti recati dalla legge finanziaria, in quanto si riferisce al solo 1993, esercizio nel quale risultano residue disponibilità di copertura di importo largamente superiore: sono invece indispensabili per la copertura stessa — per la parte riferita agli esercizi 1994 e 1995, nei quali le residue disponibilità di copertura sono oltremodo scarse — le entrate attese dai decreti legislativi richiamati dall'art. 16 comma 2 della legge collegata n. 498 (1) (negli anni dal 1993 al 1995 rispettivamente 1.500, 3.000 e 2.500

1 Decreti già previsti dalla legge 29.12.1990, n. 408: si tratta di deleghe al Governo per la revisione delle agevolazioni tributarie, nonché per la revisione del trattamento tributario della famiglia e delle rendite finanziarie.

miliardi per effetto in particolare della riforma delle agevolazioni tributarie), decreti a tutt'oggi non ancora emanati.

Sotto l'aspetto strutturale, una importante novità è costituita dalle mutate modalità di indicazione delle voci dei fondi speciali, ora raggruppate per Ministeri e non più analiticamente descritte per iniziativa legislativa, salva la predisposizione di note illustrative in calce alla relazione ministeriale. L'innovazione in argomento ha certamente il pregio di evitare la frammentazione del dibattito parlamentare agevolando così il mantenimento del carattere unitario della manovra, ma induce a mantenere ancora qualche perplessità, anche nel nuovo sistema, sulla corretta applicazione dell'art. 11 bis della l. 468, modificata, che prevede espressamente la ripartizione delle tabelle non solo per Ministeri, ma anche per programmi e l'indicazione nella relazione illustrativa del disegno di legge finanziaria dei singoli provvedimenti legislativi che motivano lo stanziamento proposto per ciascun ministero e per i singoli programmi. Il nuovo criterio potrebbe inoltre rendere più difficile l'operatività del divieto di utilizzazione per «destinazioni diverse» dei fondi speciali per la copertura finanziaria di decreti-legge (quarto comma del citato art. 11 bis).

L'innovazione introdotta esige quindi una efficace disciplina legislativa dell'istituto dei fondi speciali, che salvaguardi la compatibilità degli accantonamenti per futuri provvedimenti legislativi con i precetti dei commi terzo e quarto dell'art. 81 Cost.. Tale nuova disciplina dovrebbe inserirsi, per ragioni di coerenza e razionalità, all'interno di una complessiva ristrutturazione del bilancio secondo le linee già tracciate dal d.d.l. n. 1203 bis Senato della X Legislatura.

Anche nella finanziaria 1993 la quota di accantonamento di tab. A relativa alla regolazione in titoli dei crediti d'imposta (7.500 miliardi nel 1993, 10.000 per ciascuno degli esercizi 1994 1995) non è stata presa in considerazione nè ai fini del rispetto dell'obbligo di copertura degli oneri di natura corrente nè a quelli della determinazione del limite massimo del saldo netto da finanziare.

A tale riguardo, non si possono che ribadire le osservazioni formulate nella relazione quadrimestrale dello scorso anno: i rimborsi infatti, pur avendo il loro fondamento giuridico nella legislazione dell'epoca in cui i crediti sono sorti, costituiscono oggi una nuova spesa da affrontare, come dimostra dall'allocazione stessa dell'onere, che appare contraddittorio con la sua mancata copertura. Tale mancata copertura può infatti discendere esclusivamente dalla natura di onere a legislazione vigente e non dal fatto che la spesa riguardi regolazioni debitorie e che queste ultime siano effettuate mediante titoli, circostanza quest'ultima evidentemente del tutto ininfluenza.

In tema di spesa per il personale, l'art. 2 comma 10 della legge finanziaria dispone — senza alcuna indicazione di copertura — che le regioni e gli altri enti pubblici indicati nel testo stesso provvedano ad iscrivere nei bilanci relativi al 1993 le risorse occorrenti all'erogazione ai propri dipendenti della somma forfettaria di cui all'art. 7 comma 1 del D.L. collegato 384/92, convertito nella legge 438/92.

Tale impostazione corrisponde alla logica del d. lgv. 29/93 in tema di riparto tra Stato ed enti degli oneri derivanti da contrattazione collettiva (art. 52), talchè, d'ora in avanti, verrà distintamente indicata, dal Ministero del Tesoro, la spesa a carico del bilancio dello Stato e quella a carico degli enti. Ciò non impedisce di confermare e, anzi, di richiamare viepiù l'attenzione sulla necessità di rispettare comunque il principio

contenuto nell'art. 27 della legge n. 468, che prevede appunto l'obbligo di quantificazione e copertura, con riferimento ai bilanci annuali e pluriennali degli enti del settore pubblico allargato, degli oneri posti a carico degli enti stessi.

Sotto il profilo della trasparenza — su cui quest'anno incide una maggiore complessità di lettura per effetto del meccanismo di correzioni cui ha dato luogo la necessità di tener conto dei citati accantonamenti di segno negativo del fondo speciale di parte corrente della finanziaria 1992 relativi a provvedimenti non entrati in vigore — nessun progresso è stato fatto rispetto al precedente esercizio; acquisiti ormai dallo scorso anno il prospetto di copertura e le relazioni tecniche sulla quantificazione delle nuove e maggiori entrate e delle riduzioni di spesa previste dalle norme collegate, continua ad avvertirsi l'esigenza di una relazione tecnica relativa sia alle nuove o maggiori spese e alle minori entrate previste dall'articolato della legge finanziaria sia ai mezzi di copertura previsti dallo stesso.

Inoltre, anche relativamente alle leggi collegate si pone il problema della incompleta o addirittura scarsa rappresentatività delle relazioni tecniche per effetto delle notevoli differenze tra il testo iniziale e quello finale: appare perciò auspicabile la redazione di relazioni tecniche relative ai testi emendati dei provvedimenti collegati o comunque l'ufficializzazione degli eventuali documenti quantitativi presi a base per la redazione delle stesure definitive.

Ulteriori miglioramenti potrebbero essere realizzati attraverso la disaggregazione per settori omogenei — o ancor meglio per singole disposizioni finanziarie — delle voci del prospetto di copertura, attualmente indicate per grandi aggregati anche soltanto normativi.

1.3 *Questioni particolari relative a Poste e Ferrovie*

Connessa al tema della corretta copertura della finanziaria 1993 è la questione del sistema adottato sia per il ripiano del disavanzo di gestione dell'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, sia delle perdite dei passati esercizi (1988–1992) dell'ente ferrovie dello Stato.

A riguardo la Corte non ha mancato di formulare il proprio avviso in occasione del referto sul bilancio a legislazione vigente.

L'assunzione a carico del bilancio dello Stato di oneri non coerenti con il quadro legislativo in vigore ha per conseguenza che la stessa legge finanziaria (nel suo nesso necessario con i provvedimenti collegati), prendendo a base di riferimento per il proprio riscontro di copertura gli equilibri espressi dal bilancio a legislazione vigente, ne resta inevitabilmente pregiudicata con effetto sui relativi saldi.

Ciò posto, va sottolineato come il capitolo 601 del bilancio di previsione dell'amministrazione delle poste e telecomunicazioni 1993 iscrive 3842 miliardi in entrata per ripiano del disavanzo di gestione, cui corrisponde lo stanziamento in uscita, di pari importo, nello stato di previsione del ministero del tesoro (cap. 8316). Senonché — come del resto segnalato nel referto sul bilancio a legislazione vigente dell'ottobre scorso — l'evoluzione del predetto disavanzo è disciplinata e perciò soggiace al vincolo della disposizione dell'art. 13 della legge 11 marzo 1988 n. 67 (finanziaria '88), cui corrisponde l'analogo limite ai trasferimenti statali per il ripiano dei disavanzi: riduzione del 15% annuo rispetto alla somma iscritta a tale titolo nell'anno precedente, al netto degli oneri impropri per servizi resi a tariffa agevolata. Sulla base dell'obiettivo così fissato, reso

esplicito nella stessa relazione dell'amministrazione allegata al DPEF, il disavanzo aziendale — con riferimento allo stanziamento iscritto a tale titolo per il 1992 (1667 miliardi) avrebbe dovuto positivamente evolvere in 1357 miliardi, ma comunque non poteva registrarsi per un importo superiore a quello dell'anno precedente. Per la differenza, rispetto allo stanziamento di 3842 miliardi del bilancio 1993, l'onere relativo va considerato privo di copertura.

Ugualmente è da dire a proposito dell'iscrizione — al capitolo 7749 dello stato di previsione del ministero del tesoro — di 420 miliardi per il ripiano della perdita di esercizio delle ferrovie dello Stato.

Va considerato a riguardo che la legge finanziaria 1992 (31 dicembre 1991 n. 415) autorizzava le ferrovie dello Stato a contrarre prestiti per il ripiano dei disavanzi relativi al periodo 1988-1992, in ragione di 3000 miliardi per anno a partire dal 1992 sino al 1994 e disponeva il concorso a carico del bilancio dello Stato pari, per il 1993, a 420 miliardi. L'intervenuta trasformazione dell'ente in società per azioni con i conseguenti provvedimenti in ordine alla determinazione del patrimonio sociale hanno comportato un diverso sistema di assorbimento e perciò di ripiano dei predetti disavanzi. Ed invero, la valutazione del patrimonio sociale viene riferita al patrimonio iscritto nel bilancio di chiusura '91, al netto delle perdite di esercizio. Di conseguenza i 420 miliardi iscritti nello stato di previsione del tesoro costituiscono una erogazione, la quale, non trovando più titolo nella legge n.415 del 1991, rappresenta un maggiore onere per trasferimento senza una corrispondente copertura.

1.4 *Le entrate erariali*

La rilevanza quantitativa delle risorse da acquisire assegna anche quest'anno alla parte attiva della gestione un ruolo determinante per l'equilibrio fra i grandi aggregati del bilancio dello Stato. Il contributo dell'entrata aggiuntiva è il più elevato sinora registrato in termini assoluti ma, come già posto in evidenza, incide sulla copertura in misura percentuale inferiore ed in modo diverso rispetto al precedente esercizio.

Dal punto di vista qualitativo il maggiore gettito previsto per il '93 dichiara il carattere «una tantum» per il 7,5% (2.800 miliardi: riapertura dei termini del condono) e «temporaneo» per il 12,5% (4.700 miliardi: imposta sul patrimonio netto delle imprese): una quota non definita di proventi temporanei è anche prevista nell'area del reddito da lavoro autonomo. La stima di gettito aggiuntivo di natura non permanente non dovrebbe pertanto discostarsi di molto dal 20% del totale delle nuove o maggiori entrate, a fronte del 70% definito nel '92. Appaiono avviate modifiche strutturali della politica dell'entrata, che dovrebbero riflettersi sul sistema fiscale, da rendere più adeguato alle necessità della spesa corrente (appesantita sensibilmente dagli interessi), anche mediante più efficaci misure di contrasto dell'evasione che, specie nell'area dei grandi tributi, contribuisce ad appannare l'affidabilità finanziaria ed economica del Paese.

La più ampia risonanza assunta dalla questione fiscale, anche per i connessi risvolti sociali più volte posti in evidenza negli ultimi tempi, appare aver contribuito al recepimento del tema nella recente manovra: in particolare nel provvedimento collegato che dovrebbe produrre la prevalente quota della copertura tramite l'entrata (decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito con modificazioni nella legge 14 novembre 1992, n. 438).

La finalità preminente della L. 438/'92 è tuttavia da rinvenirsi nell'acquisizione di risorse mediante criteri di prelievo di collaudata affidabilità nell'ambito dell'imponibile allo stato emerso. Gli introiti più cospicui sono stati così ricercati nella revisione — con carattere di generalità — di agevolazioni che influiscono sul gettito IRPEF e nell'inasprimento dell'imposizione diretta sui redditi (lasciando all'esterno della fiscalità aggiuntiva le posizioni formalmente più deboli).

Lo specifico obiettivo dell'ampliamento della base imponibile è perseguito dalla l. 438 mediante nuove modalità di accertamento induttivo dei redditi provenienti da lavoro autonomo. Qualora l'intento legislativo trovasse un positivo riscontro nei risultati della gestione '93 sarebbero aperte nuove prospettive di risposta alle più urgenti domande della questione fiscale e sarebbe più agevole avviare un credibile piano di rientro dall'attuale congiuntura della finanza pubblica.

Si nota inoltre anche una certa continuità con la manovra dello scorso luglio, che ha sperimentato forme di fiscalità, rivelatesi affidabili, tese ad individuare la ricchezza da sottoporre a prelievo mediante misure che, pur non indirizzate in modo specifico all'ampliamento dell'area dei contribuenti e quindi dell'imponibile, hanno prodotto gettito, con effetti limitati sui prezzi, agendo sui beni che esprimono l'accumulazione della ricchezza e la conseguente manifestazione di capacità contributiva: in particolare, va emergendo una nuova logica impositiva sulla proprietà immobiliare. A tale nuovo indirizzo, all'esterno del bilancio dello Stato, risponde l'istituzione a decorrere dal '93 dell'imposta comunale sugli immobili (ICI). La legge istitutiva (n. 421 del 23 ottobre 1992) e il decreto legislativo di attuazione (n. 504 del 30 dicembre 1992) hanno conferito al tributo una struttura simile a quella costruita per l'imposta «una tantum» sugli immobili (ISI) dalla ricordata manovra infrannuale. Elementi di riflessione sul nuovo tributo sono sviluppati nella parte della relazione (paragrafo 2.4) che tratta il tema del potenziamento dell'autonomia impositiva locale.

Il gettito atteso dalla l. 438, quantificato in 24.493 miliardi, deriva dalla revisione della disciplina delle imposte sui redditi, relativi all'imponibile già emerso, nella misura di:

- circa 8.500 miliardi, da procurare attraverso la modifica del sistema delle agevolazioni (7.000 dalla indeducibilità dell'ILOR e 1.500 dalla trasformazione in detrazioni di imposta di alcuni oneri deducibili);
- circa 6.000 miliardi, quale effetto della maggiorazione delle aliquote IRPEF, realizzata mediante scivolamento dei redditi nei più elevati scaglioni vigenti nel 1989 — per le posizioni reddituali superiori ai 30 milioni annui.

In oltre 2.000 miliardi è quantificato l'effetto della limitazione del beneficio già riconosciuto con carattere di generalità al lavoro dipendente dalla legge 27 aprile 1989, n. 69, che consente il recupero di parte del potere di acquisto dei redditi perso per effetto dell'inflazione. Va notato, al riguardo, che le risorse finanziarie rese disponibili dalla riduzione dei beneficiari della norma suindicata andrebbero più coerentemente considerate minori spese piuttosto che nuove entrate, in quanto la legge determina la riduzione di un onere a carico del bilancio dello Stato e non crea un titolo giuridico per un nuovo prelievo.

Le indicate iniziative tendono a premiare la sicurezza del gettito sull'allargamento della base imponibile, che anzi viene ridimensionata dalla disposizione sul «fiscal drag», pur tenendo conto dell'esigenza di salvaguardare il valore nominale dei redditi medio-bassi.

La L. 438 ha però considerato, come avanti chiarito, la improrogabilità dell'avvio di un concreto processo di ampliamento della base imponibile nell'ambito della fascia del lavoro autonomo ed ha elaborato un criterio di accertamento induttivo da applicare nelle situazioni di reddito dichiarato inferiore a quello minimo ammissibile in base ai calcoli previsti dalla legge. Le nuove disposizioni sono temporanee (applicabili «comunque non oltre il 31 dicembre 1994») nei confronti delle imprese minori ma non sono note le previsioni dei maggiori introiti imputabili ai redditi di tali ultimi contribuenti. Il rendimento complessivo quantificato per il '93 nella sede governativa è previsto in 7.000 miliardi nel presupposto dell'emersione di una maggiore base imponibile di 23.000 miliardi e posta l'applicazione di un'aliquota media del 26%.

L'imposta istituita temporaneamente sul patrimonio delle imprese (decreto-legge 30 settembre 1992, n. 394, convertito nella l. 26 novembre 1992, n. 461) «fino alla revisione della disciplina tributaria del reddito d'impresa e comunque non oltre l'esercizio in corso alla data del 30 settembre 1994» dovrebbe rendere nell'esercizio circa 4.700 miliardi per effetto dell'applicazione di un'aliquota pari al 7,5 per mille del patrimonio netto. In coerenza con la nuova impostazione fiscale in materia di agevolazioni è prevista l'indeducibilità dell'imposta «ai fini delle imposte sui redditi».

Al tema delle agevolazioni è conferito un rilievo autonomo nella clausola di copertura della legge finanziaria, che attribuisce espressamente, ai decreti legislativi richiamati dall'articolo 16, comma 2, della l. 23 dicembre 1992, n. 498 («Interventi urgenti in materia di finanza pubblica»), la capacità di produrre gettito mediante il riordino del sistema delle agevolazioni.

Benchè l'entità dei proventi attesi sia limitata (1.500 miliardi), un eventuale ritardo nel perfezionamento dei provvedimenti previsti potrà ripercuotersi negativamente sulle previsioni di copertura.

Le stime che riguardano la fiscalità sui redditi in applicazione della l. 438 risultano in parte fondate su calcoli che tengono conto dei proventi storici IRPEF e ILOR. L'esistenza di una base oggettiva sull'andamento degli specifici tributi dovrebbe esporre l'attendibilità delle elaborazioni governative soltanto alle modifiche delle variabili macroeconomiche che saranno intervenute tra l'epoca della analisi finalizzate alla previsione e quella in cui saranno effettuati gli accertamenti.

Non risulta agevole quantificare l'attendibilità dei proventi che deriveranno dalla trasformazione delle deduzioni dai redditi in detrazioni d'imposta, date le incertezze sull'entità storica degli oneri deducibili e sul relativo tasso annuo di progressione. Da ciò anche la carenza di indicazioni sulle tecniche di quantificazione adottate, che non forniscono sufficienti elementi di valutazione.

La difficoltà, avvertita anche in sede governativa, di valutare la reattività delle norme sull'accertamento induttivo dei redditi da lavoro autonomo e dei redditi delle imprese minori non rende parimenti agevoli stime autonome rispetto a quelle desunte dalle indicazioni del Governo. Al riguardo va notato che la stima dei proventi aggiuntivi

è pari ad oltre il 60% del gettito IRPEF da lavoro autonomo registratosi nel 1991; sicchè, pur permanendo una palese differenza relativa rispetto al rendimento IRPEF da lavoro dipendente (che nell'indicato esercizio finanziario ha costituito il 90% del gettito complessivo del tributo) il risultato che si prefigura appare comunque significativo ai fini della questione fiscale. Resta da considerare che una parte non espressamente definita degli introiti previsti ha al momento natura temporanea e ciò stimola a non protrarre ulteriormente la semplificazione del definitivo assetto della disciplina tributaria del reddito d'impresa.

Qualche incertezza sussiste sulla congrua quantificazione del recupero del drenaggio fiscale poichè i redditi esclusi risultano vicini al 90% del reddito complessivo calcolato per il '93. Ciò rende prevedibile un miglioramento rispetto alle previsioni. Va però considerato che l'onere, quantificato in 1.000 miliardi, connesso alla riduzione dei corrispondenti accertamenti IRPEF, compensa e ridimensiona l'entità del risparmio.

2. I settori d'intervento

2.1 La spesa previdenziale

La manovra di correzione della finanza pubblica per il 1993 prevedeva una riduzione della spesa previdenziale pari a 13.670 miliardi, di cui 13.340 derivanti dagli effetti connessi all'attuazione del Decreto-legge 19.9.1992, n. 384, e 330 correlati alla legge di delega 23 ottobre 1992, n. 421.

L'analisi delle economie di spesa per effetto dei due testi legislativi citati, estesa al triennio 1993-1995, era la seguente:

	1993	1994	1995
	(in miliardi di lire)		
A. Decreto-legge			
Art. 1 (Sospensione pensioni anzianità)	2.700	—	—
Art. 2 (Sospensione perequazione automatica)	10.250	7.397	7.691
Art. 3 (Riforma pensioni regime internazionale)	60	150	240
Art. 4 (Modifica norme precedenti)	60	150	240
Totali A	13.340	7.677	8.131
B. Legge-delega			
1. Elevazione a 65 anni pensionamento vecchiaia	—	1.050	2.100
2. Allungamento all'intera vita lavorativa del periodo per il calcolo della retribuzione pensionabile	330	345	375
3. Disincettivazione pensioni di anzianità	—	20	70
4. Graduale elevazione a 35 anni periodo contributivo per il pensionamento anticipato nel pubblico impiego	—	50	150
5. Soppressione dinamica salariale	—	3.040	6.307
6. Unificazione al 31 dicembre di ogni anno della perequazione al costo della vita	—	3.000	2.290
7. Riduzione gettito Irpef	—	- 712	- 1.128
Totali B	330	6.793	10.164
Totali (A + B)	13.670	14.470	18.295

Le modifiche apportate al decreto legge in sede di conversione hanno comportato minori economie di spesa previdenziale valutabili in 600 miliardi di lire per l'incidenza delle deroghe al blocco delle pensioni d'anzianità per il 1993 previste dall'art. 1, comma 2 del testo coordinato.

Peraltro, a partire dal 1994, lo scaglionamento della decorrenza delle pensioni di anzianità a data fissa — diversa, a seconda dei casi (art. 1 commi 2 bis 2 ter e 2 quinquies del testo coordinato) ha consentito una economia, rispetto al previgente ordinamento, di 820 miliardi per il 1994 e di 970 miliardi per il 1995.

Inoltre, l'aumento, a partire dal 1995, di un punto percentuale dei contributi previdenziali sulle retribuzioni eccedenti i 52 milioni di lire, comporta un maggior gettito contributivo, al netto della riduzione del gettito IRPEF, pari a 220 miliardi di lire (art. 3 ter testo coordinato), mentre l'adeguamento contributivo rapportato ai redditi di impresa denunciati ai fini IRPEF (art. 2 bis testo coordinato) per artigiani, commercianti e liberi professionisti dovrebbe assicurare maggiori entrate, in termini di cassa, pari a 1500 miliardi a partire dal 1993, oltre a maggiori contributi al servizio sanitario nazionale per 575 miliardi.

Quanto alle sopra indicate economie preventivate in riferimento alla legge di delega (miliardi 330 per il 1993; miliardi 6.793 per il 1994 e miliardi 10.164 per il 1995), la concreta attuazione della delega stessa contenuta nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, nel mentre non dà luogo a sostanziali variazioni complessive per il 1993, registra, invece, per il 1994 ed il 1995, minori economie rispettivamente per miliardi 1.402 e miliardi 1.185, dovute essenzialmente alla maggiore incidenza dell'onere per la perequazione automatica delle pensioni sulla base dell'art. 11 del predetto decreto delegato.

Si aggiunge che effetti di peggioramento, valutati in 180 miliardi annui, sono derivati dal riconoscimento della contribuzione figurativa per le maternità intervenute anteriormente all'instaurazione del rapporto di lavoro (art. 14 del predetto decreto legislativo).

Quest'ultimo onere aggiuntivo troverebbe peraltro compensazione con i complessivi effetti migliorativi netti di cui agli emendamenti apportati al decreto-legge n. 384/92 in sede di conversione.

Le variazioni di segno negativo alle previsioni della manovra di finanza pubblica derivanti dall'attuazione della legge di delega e riguardanti gli anni 1994 e 1995 trovano, anch'esse, compensazione nelle variazioni di segno opposto rese possibili in specie dagli adeguamenti contributivi cui sopra è stato fatto cenno.

Il sostanziale rispetto degli obiettivi finanziari che la manovra si è prefissa di conseguire lascia, tuttavia, pressochè irrisolto il problema dello squilibrio strutturale del nostro sistema pensionistico al quale non è stato posto rimedio dal citato provvedimento delegato, che si limita a stabilire all'art. 17 comma 2 che «al fine di assicurare l'equilibrio finanziario delle gestioni previdenziali le misure delle rispettive aliquote contributive sono variate, in relazione alle risultanze e al fabbisogno delle gestioni sulla base di bilanci elaborati per periodi non inferiori a 3 anni» con decreto del Ministro del Lavoro di concerto con quello del Tesoro, su proposta degli organi di amministrazione delle gestioni interessate.

Purtroppo, le valutazioni, sia di breve che di medio-lungo periodo, indicano un ulteriore aggravamento degli squilibri finanziari in atto, pur dopo l'introduzione delle modifiche apportate dal decreto legge e dal decreto delegato. Basti in proposito conside-

rare che si prevede che dal 1993 al 2000 la spesa per pensioni (comprese quelle c.d. assistenziali) in assoluto ed in rapporto con il prodotto interno lordo cresca come segue:

	Spesa in miliardi di lire correnti	Rapporti rispetto al P.I.L.
1993	242.320	13,38
1994	262.783	13,86
1995	278.707	13,95
1996	296.398	14,07
1997	316.495	14,26
1998	337.980	14,45
1999	361.551	14,67
2000	385.502	14,85

Le proiezioni al 2025 mostrano, dal canto loro, un ulteriore progressivo peggioramento del rapporto della spesa pensionistica sia nei confronti del P.I.L. che della massa salariale.

Considerato che la suddetta spesa risulta mediamente coperta dai contributi solo in ragione del 50-55% circa e che la spesa assistenziale posta a carico dello Stato dalla legge di riforma dell'INPS si aggira intorno al 10%, ne consegue che l'aumento medio delle aliquote contributive – per garantire l'equilibrio gestionale – dovrebbe nell'immediato raggiungere livelli globali così elevati da risultare difficilmente sopportabili dal nostro sistema economico, specie in una fase di recessione.

2.2 La spesa sanitaria

Per il settore sanitario, nella relazione tecnica presentata dal Governo al Parlamento in data 30 settembre 1992, sul complesso della manovra di finanza pubblica per il 1993 i risparmi attesi, integralmente associati agli effetti del decreto legge n. 384 del 19 settembre 1992 poi convertito nella legge n. 438 del 14 novembre 1992, venivano quantificati in circa 5.460 miliardi, 3.710 dei quali derivanti dalla restrizione del regime di prestazioni sanitarie usufruibili dai cittadini percettori di redditi più elevati e 1.750 miliardi dalla introduzione di un tetto massimo per la spesa farmaceutica dei cittadini esenti.

In relazione alle modifiche introdotte in sede di conversione, il Governo ha quantificato l'effetto delle misure correttive in 4.410 miliardi di riduzione di spesa ed in 1.170 miliardi di maggiori entrate, per un totale di 5.580 miliardi.

In termini di bilancio statale di competenza, i risparmi così previsti si sono in parte riflessi sullo stanziamento del Fondo sanitario nazionale di parte corrente, quantificato dalla tabella C della legge finanziaria in 82.890 miliardi per il 1993 (94.105 miliardi per il 1994; 95.860 per il 1995).

Sugli importi ora indicati per il F.S.N. di parte corrente, incidono 363 miliardi per il 1993, 6.863 per il 1994 e 4.663 per il 1995, a titolo di rate di ammortamento mutui per la spesa sanitaria eccedentaria relativa agli anni 1989-1990-1991.

Sempre con riferimento agli effetti del d.l. n. 384 convertito nella legge n. 438 (art. 6) le valutazioni governative dei risparmi e delle maggiori entrate possono essere così puntualizzate:

– 1.265 miliardi derivanti dalla fissazione di una quota fissa annua individuale di 85.000 lire per i cittadini con redditi più elevati (circa 15.000.000 di cittadini) (comma 2 e 3);

- 1.750 miliardi dalla previsione di un tetto massimo di spesa per la fruizione dell'assistenza farmaceutica in regime di esenzione (c.d. bonus esenti) (comma 4);
- 805 miliardi (comma 5) per il più restrittivo regime di assistenza farmaceutica (350 miliardi) e di prestazioni specialistiche (455 miliardi) fruibili dai cittadini con redditi più elevati;
- 300 miliardi per la previsione di una maggiore quota fissa sulle ricette (comma 7);
- 200 miliardi dalla revisione del compenso orario spettante ai medici specialisti ambulatoriali convenzionati ex art. 48 legge n. 483 del 1978.

I 1.170 miliardi di maggiori entrate previste afferiscono per 728 miliardi all'aumento delle aliquote contributive e per 442 miliardi ai contributi sanitari conseguenti all'introduzione del «contributo diretto lavorativo», c.d. «minimum tax».

Per quanto attiene alle valutazioni sulle stime governative emerge una sostanziale attendibilità degli elementi presi a base delle stesse (2).

Rimane comunque fondamentale, al di là di ogni specifica valutazione, l'attuazione della norma che prescrive la individuazione di livelli uniformi di assistenza sanitaria da garantire a tutti i cittadini dal 1° gennaio 1993 anche in assenza dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, (art. 6 comma 1 del d.l. n. 384 convertito nella legge n. 438).

Si osserva che analoga previsione, già contenuta nella manovra di bilancio per il 1992 (art. 4 legge n. 412 del 1992) è rimasta sinora inattuata (3).

Nodo cruciale, strettamente correlato alla disposizione ora ricordata, è la previsione contenuta nella legge n. 421 del 23 ottobre 1992 («legge delega» art. 1, lett. i), dell'attribuzione a decorrere dal 1° gennaio 1993, alle Regioni ed alle Province autonome, dei contributi per le prestazioni del S.S.N. localmente riscossi, con la contestuale riduzione del F.S.N. di parte corrente e la imputazione alle stesse Regioni degli oneri conseguenti alla erogazione di servizi e prestazioni eccedentari quelle uniformi; la stessa disposizione della legge delega stabilisce il totale esonero finanziario dello Stato per gli eventuali disavanzi di gestione.

Per far fronte a tali oneri con il proprio bilancio, le Regioni e Province autonome sono autorizzate a:

- 1) graduare l'esonero dai ticket con la riduzione dei limiti massimi di spesa per gli esenti; aumentare la quota fissa sulle ricette (art. 13, comma 2, d.lg.vo n. 502/1992);
- 2) aumentare entro il limite del 6% l'aliquota dei contributi al lordo delle quote fiscalizzate;
- 3) variare in aumento entro il limite del 75% l'aliquota dei tributi regionali vigenti (art. 8, comma 2 legge n. 498 del 23 dicembre 1992).

2 Andrebbe comunque tenuto conto di possibili, anche se modesti aggravii dovuti a:

a) effetto conseguente alla detraibilità del reddito di una maggiore spesa medica per prescrizioni specialistiche da parte dei cittadini con redditi più elevati (art. 10 dello stesso d.l. n. 384 convertito nella legge n. 438);

b) effetti di un eventuale aumento di ricoveri ospedalieri a scopo di accertamenti diagnostici nei primi due mesi del 1993 (il comma 5 dell'art. 6 prevede infatti una decorrenza 1° marzo 1993) della spesa farmaceutica e per prestazioni specialistiche per i cittadini con redditi più elevati;

c) incidenza dei costi amministrativi per la verifica dei requisiti di reddito comportanti I) una restrizione delle prestazioni a carico del S.S.N. e II) il tetto massimo per gli esenti (comma 4);

d) difficoltà di quantificare esattamente il risparmio conseguibile attraverso la revisione del compenso per i medici specialisti ambulatoriali e la maggiore entrata derivante dalla c.d. «minimum tax».

3 (Cfr. Corte dei conti, Rel. al rendiconto gen. per l'esercizio 1992, «La spesa sanitaria»)

Ai fini della capacità dei bilanci regionali di far fronte ai nuovi oneri vanno comunque considerate anche le disposizioni contenute nell'art. 4 della stessa legge n. 421/1992 e nel relativo decreto legislativo delegato (n. 504 del 30 dicembre 1992). A tale riguardo la Corte, pur auspicando il processo di maggiore corresponsabilizzazione anche finanziaria, delle Regioni nell'assetto del S.S.N., ha sempre ritenuto ad essa essenziale il riconoscimento di una adeguata autonomia impositiva.

Altresì necessaria è stata ritenuta l'adozione di misure a carattere non solo congiunturale, ma anche strutturale per il contenimento della spesa sanitaria. Nell'intento del Governo, tali obiettivi vengono rimessi al decreto legislativo n. 502 del 30 dicembre 1992, emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 1 della legge n. 421/1992.

Va tuttavia sottolineato che a tale provvedimento non è accompagnata una specifica valutazione di riduzione degli oneri di settore per il 1993: nella relazione tecnica del 30 settembre 1992, riferita alla complessiva manovra di finanza pubblica per il 1993, non viene infatti indicato dal Governo nessun risparmio ascrivibile al d.d.l. delega, mentre nella relazione tecnica del 9 dicembre 1992, relativa al decreto legislativo delegato, si precisa che «il testo proposto contiene disposizioni programmatiche che non comportano aggravii di spesa a carico del bilancio dello Stato e che per effetto di tali norme si ritiene, invece che l'attuazione del provvedimento consentirà la riduzione degli attuali oneri a carico del Fondo sanitario nazionale».

Peraltro talune disposizioni del decreto delegato presentano profili di possibili oneri non espressamente considerati (4) e che potranno trovare compiuta quantificazione solo una volta avviato ed entrato a regime un così complesso processo di riforma, come quello disegnato dal provvedimento, cui dovranno anche concorrere diversi livelli decisionali (Stato, Regioni, USL, operatori, utenza).

Al di là di specifiche valutazioni nel complesso marginali rispetto all'entità delle grandezze e dei disavanzi del settore, va evidenziata la centralità e la crucialità della previsione relativa alla individuazione di livelli uniformi di assistenza, e la correlata corresponsabilizzazione delle Regioni, con il riconoscimento alle stesse di una maggiore capacità impositiva.

Infatti, a fronte di una crescente ed incontrollabile dinamica della spesa sanitaria (Cfr. Relazioni della Corte al rendiconto generale dello Stato esercizi 1989, 1990 e 1991) il problema centrale rimane quello, per il settore, della rigorosa attuazione di tali misure, necessarie per supportare una corretta quantificazione del F.S.N. di parte corrente. Al di là della incidenza di specifici fattori ed elementi di correzione congiunturale,

4 Ci si riferisce, ad esempio, a:

- 1) possibili maggiori costi conseguenti alla regolamentazione con contratto di diritto privato, sia pure sulla base di criteri generali prefissati, della nuova dirigenza (artt. 3 e 4);
- 2) eventuali oneri per il reperimento all'esterno, sia pure con le limitazioni previste, degli spazi necessari per l'esercizio della attività libero-professionale c.d. intramuraria (art. 1, comma 10);
- 3) eventuali oneri aggiuntivi connessi alla previsione di una quota di compenso variabile nelle convenzioni con i medici di medicina generale (art. 8, comma 1, lett. f) e di speciali convenzioni con le farmacie (art. 8 comma 2, lett. c);
- 4) previsione di forme di assistenza differenziata (art. 9) cui verrebbero riservate risorse del S.S.N., considerata la relativa anelasticità della spesa comunque rapportata alle strutture ed ai servizi già esistenti;
- 5) costi di amministrazione conseguenti alle modifiche amministrative apportate, pur nell'intento di migliorare la qualità del servizio (controllo di qualità ed efficienza, spese per forme di assistenza differenziata, ecc.).

la esperienza recente ha infatti denunciato, come analiticamente rilevato nelle richiamate relazioni della Corte, una costante inadeguatezza delle previsioni di bilancio, a fronte della effettiva evoluzione della spesa sanitaria pubblica, che ha comportato gravosi oneri per interessi conseguenti alle misure di ripiano sinora adottate, con incidenza negativa anche sugli esercizi futuri (5).

Una volta attuate tali disposizioni e restituita maggiore credibilità alle previsioni di bilancio statale per quanto attiene alla spesa sanitaria, resta poi da verificare, anche sulla base degli ulteriori interventi di ordine normativo ed operativo effettivamente disposti, la idoneità delle misure già adottate ad assicurare soddisfacenti equilibri finanziari anche a livello regionale.

2.3 *La finanza territoriale*

2.3.1 Nel disegno di legge governativo (A.S. 463), gli oneri relativi alla delega in materia di finanza territoriale (art. 4 comma 1) erano valutati in 3.550 mld. per il 1993 e 7.380 mld. per il 1994 e si riferivano alla copertura delle minori entrate costituite dalla soppressione dell'ILOR sui redditi dei fabbricati e sui redditi dominicali delle aree fabbricabili, dalla detrazione di lire 120.000 sull'IRPEF per l'abitazione principale del dichiarante e dall'attribuzione alle regioni a statuto ordinario dell'intera tassa automobilistica, della sopratassa e della tassa speciale.

Il calcolo degli oneri di copertura era fatto — nell'apposita relazione tecnica — assumendo, in particolare e in via prudenziale, un'aliquota ICI del 4 per mille, quale media fra il 3 e il 5 per mille previsti dal disegno di legge.

Il provvedimento ha subito, nell'iter parlamentare, notevoli modifiche quali:

- a) l'estensione dell'ICI ai terreni agricoli e l'esclusione anche dei terreni agricoli dall'ambito di applicazione dell'ILOR;
- b) una nuova «forcella» dell'aliquota ICI (dal 4 al 6 per mille rispetto al 3-5 per mille) e una nuova modulazione della possibilità di superare il tetto massimo;
- c) l'istituzione — accanto alla imposta sull'erogazione del gas e dell'energia elettrica per usi domestici inizialmente prevista a favore delle province —, di una analoga imposta a favore delle regioni a statuto ordinario;
- d) l'istituzione di ulteriori imposte a favore delle province;
- e) una disciplina dei trasferimenti agli enti locali che prevede, fra l'altro, per il 1993, trasferimenti ordinari e perequativi pari a quelli corrisposti nel 1992, al lordo della detrazione di cui al d.l. n. 333/1992 conv. con modifiche in legge n. 359/1992 e la detrazione, dei trasferimenti erariali correnti, a partire dal 1994, di un importo complessivo pari al gettito dell'ICI dovuto per il 1993, calcolato al 4 per mille e ridotto per la perdita derivante dalla soppressione dell'INVIM.

Si aggiunge che il decreto delegato 30 dicembre 1992 n. 504, all'art. 8, in luogo della citata riduzione d'imposta di 120.000 lire per l'abitazione principale da operarsi in sede IRPEF, prevede una riduzione di 180.000 lire da operarsi sulla stessa ICI.

5 Cfr., da ultimo, d.l. n. 9 del 18 gennaio 1993.

Per quanto riguarda l'impatto della delega sulla copertura della legge finanziaria, l'onere proveniente dalla citata legge n. 421 è stimato per il 1993 in 6.970 mld. di minori entrate, di cui 3.550 per le esigenze dell'autonomia impositiva regionale e 3.420 per esenzioni dall'ILOR; come (parziale) mezzo di copertura di tale onere viene utilizzata l'acquisizione dell'INVIM per un valore di 3.450 mld., previsto dalla legge 421.

Resta da verificare se le riduzioni operate nell'ammontare del fondo comune e gli ulteriori oneri che graveranno sulla finanza regionale (Cfr. al riguardo i precedenti paragrafi 2.1 e 2.2) siano destinati ad essere effettivamente compensati dall'estensione dell'area impositiva regionale configurata nel titolo terzo del decreto delegato.

Sempre sotto il profilo della copertura degli oneri connessi alla attuazione della delega legislativa, va inoltre preso in considerazione il disposto dell'art. 4, comma 1, lettera c) della legge n. 421, inteso alla realizzazione di un più ampio ambito di autonomia finanziaria per le regioni a statuto ordinario.

La disposizione citata ha disposto l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario dell'intera tassa automobilistica di cui alla legge 14 giugno 1990 n. 158 e relative tasse e soprattasse, con contestuale riduzione — a copertura della minore entrata erariale — del fondo comune disciplinato dall'art. 8 della legge n. 281 del 1970. L'onere relativo alla minore entrata per il bilancio dello Stato viene stimato in lire 3550 miliardi, per l'anno 1993 e in lire 3410 miliardi, per l'anno 1994 dall'art. 4, comma 5, lett. d) della legge n. 421, che dispone a tal fine il parziale utilizzo delle proiezioni dello stanziamento iscritto al capitolo 5926 dello stato di previsione del ministero del tesoro per l'anno 1992 e corrispondenti capitoli per gli anni successivi e uguale riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 8 della legge 16 maggio 1970 n. 281.

Il decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 504 ha dato attuazione alla delega, attribuendo alle regioni a statuto ordinario l'intera tassa automobilistica, di cui all'art. 5 della legge n. 158 del 1990, oltre le relative tasse e soprattasse, a decorrere dal 1 gennaio 1993; ma senza nulla disporre sul modo di copertura.

Al modo di copertura ha provveduto la finanziaria 1993, disponendo, all'art. 4, comma 5, che a decorrere dall'anno 1993 la quota del 15% dell'imposta di fabbricazione sugli oli minerali, loro derivati e prodotti analoghi, indicata all'art. 8, comma 1, lettera a) della legge 16 maggio 1970 n. 281, è ridotta al 3,10%; riduzione, questa, corrispondente alla minore entrata al bilancio dello Stato per la tassa automobilistica attribuita alle regioni. Ed invero, ad ogni punto percentuale di riduzione della quota prevista del 15% equivalgono i termini di trasferimento alle regioni circa 300 miliardi.

Senonchè, il successivo comma 6 del medesimo articolo 4 della finanziaria 1993 prevede che il fondo comune venga ripartito assicurando alle regioni a statuto ordinario le stesse risorse dell'anno 1992, ivi compreso l'importo della tassa automobilistica, pari — come già detto — a 3550 miliardi. Va notato, al riguardo, che nella determinazione delle risorse 1992 figurava già una riduzione della quota percentuale sull'imposta di fabbricazione sugli oli minerali e derivati del 4,5%, a valere tuttavia solo per quell'anno: dal 15% all'11,6% (3,4%) sulla base di quanto disposto con la finanziaria 1992; dall'11,6% al 10,5% (1,1%) in base a quanto previsto dal d.l. 333 del 1992, convertito nella legge n. 359 del 1992.

In sostanza, il comma 6 della finanziaria 1993, nel fare riferimento alle risorse assegnate alle regioni nell'anno 1992, detrae i 3550 miliardi da una assegnazione che,

rispetto alla quota del 15%, è già stata decurtata del 4,5%. Rispetto a quanto disposto con la legge di delega n. 421, alle regioni viene per tanto assegnato a titolo di trasferimenti erariali un importo inferiore del 4,5% sulla quota percentuale spettante con riferimento all'imposta di fabbricazione. La relativa differenza in meno assegnata alle regioni a statuto ordinario corrisponde circa a 1350 miliardi.

In termini di copertura va osservato che la minore assegnazione per trasferimento, per la parte in cui non trova corrispondenza nell'attribuzione dell'intera tassa automobilistica viene a risolversi in una minore entrata in contrasto con il precetto dall'articolo 27 della legge n. 468 del 1978, e quindi in potenziale contrasto con il precetto costituzionale dell'art. 81, comma 4, cost. (Corte cost. 8 giugno 1981 n. 92).

Tale meccanismo rischia – se non sorretto da adeguate scelte di politica fiscale a livello regionale – di risolversi in una sorta di decentramento del debito pubblico, la cui crescita verrebbe solo spostata al livello regionale, permanendone tuttavia il peso e gli effetti in termini di finanza pubblica allargata.

2.3.2 Gli oneri connessi al citato decreto n. 504 (trasferimenti agli enti territoriali) al lordo della detrazione del 5% del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito nella legge n. 359 del 1992, sono quantificati dal comma 5 del cennato art. 4 della legge n. 421 del 1992 in 29.423 miliardi per l'anno 1993 e in 24.010 miliardi per l'anno 1994 (6).

La determinazione dei trasferimenti erariali agli enti locali è poi contenuta nel titolo IV del decreto legislativo n. 504 che, come previsto dalla legge delega, assicura agli enti locali finanziamenti complessivi pari, nel 1993, a quelli assegnati nel 1992 al lordo delle detrazioni effettuate nello stesso anno per effetto del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito nella legge n. 359 del 1992 e dal 1994, a regime, finanziamenti aggiornati in misura pari al tasso di inflazione programmato.

Ne consegue una riduzione dei trasferimenti di circa 10.000 miliardi rispetto all'evoluzione tendenziale, corrispondente all'importo delle risorse assegnate nel 1992 incrementato del tasso di inflazione programmata (7).

In relazione alla norma di copertura finanziaria di cui al comma 5 dell'art. 4 della legge n. 421 del 1992, occorre osservare che l'onere per il bilancio dello Stato, al netto della perdita di 3.550 miliardi per il 1993 e 3.410 miliardi per il 1994 per la devoluzione alle regioni del gettito delle tasse automobilistiche, risulta quantificato in 25.873 miliardi per il 1993 e in 20.600 miliardi per il 1994.

La copertura è assicurata nel 1993 per 1.650 miliardi dall'addizionale su elettricità, per 8.790 dal gettito ICI e per 15.433 miliardi dal fondo speciale; nel 1994 dall'addizionale su elettricità per 1.700 miliardi e dal fondo speciale per 18.900 miliardi.

Quanto alla previsione di gettito ICI per il 1993 (al netto del minor gettito INVIM destinato ai comuni) quantificata al punto b) in 8.270 miliardi, essa è stata aumentata di 500 miliardi a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 16, comma 3, del provvedi-

6 Importo così modificato dall'originario di 24.510 miliardi dalla legge 23 dicembre 1992, n. 498, art. 16, comma 3.

7 La riduzione è compensata per circa 8.000 miliardi dal gettito ICI; altri 900 miliardi di riduzione derivano dall'invarianza nominale delle risorse 1993 rispetto a quelle assegnate nel 1992; infine 130 miliardi di riduzione derivano dallo spostamento di una quota del gettito dell'addizionale sull'energia elettrica al finanziamento degli oneri per il servizio dei mutui accessi dagli enti locali.

mento collegato recante interventi urgenti in materia di finanza pubblica, legge 23 dicembre 1993, n. 498. Il valore iniziale era stato determinato dalla relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge delega sulla base di una aliquota del 3 per mille e su di una base imponibile costituita dai fabbricati e dalle aree fabbricabili; il valore dei fabbricati, al netto delle esenzioni, era stato stimato dalla relazione tecnica in 2.880.000 miliardi e il conseguente gettito di imposta veniva calcolato in 8.640 miliardi annui, che, al netto delle agevolazioni, stimate in 1.470 miliardi, si riduce a 7.170 miliardi; il valore delle aree fabbricabili veniva stimato in 350.000 miliardi e il conseguente gettito veniva calcolato in 1.050 miliardi; l'incremento di 500 miliardi trae origine da un aumento della base imponibile relativa ai fabbricati che è stata calcolata in 3.010.000 miliardi: ne deriva per il 1993 un gettito ICI pari a 8.226 miliardi.

Riguardo la sopraindicata quantificazione occorre osservare che il gettito ICI, tenuto conto del testo di legge definitivamente approvato, può apparire sottostimato per i motivi che seguono:

- allargamento della base imponibile anche ai terreni agricoli, stimata in 150.000 miliardi con conseguente gettito di 220 miliardi;
- calcolo del gettito di imposta sulla base dell'aliquota del 4 per mille.

Il nuovo calcolo (gettito fabbricati: 10.300 miliardi; gettito aree fabbricabili 1.400 miliardi e gettito terreni agricoli 200 miliardi) comporta per il 1993 un gettito ICI pari a 11.920 miliardi.

Un elemento di incertezza al riguardo può essere costituito dalla determinazione del valore delle aree fabbricabili (stabilito sulla base del valore venale in comune commercio); inoltre non appare chiaro se la quantificazione tenga conto della facoltà dei comuni di stabilire ulteriori esenzioni dell'imposta.

Quanto alla stima della base imponibile formata dai fabbricati, comprensiva dei nuovi estimi, va osservato che tale stima non è supportata da alcun elemento di informazione ed è di entità inferiore rispetto a stime fornite in precedenza.

Per quanto concerne la base imponibile formata dai terreni agricoli la legge precisa che il valore dei terreni è determinato sulla base degli estimi catastali ma nulla si ritrova, al riguardo, nelle relazioni tecniche.

Infine va detto che il meccanismo di determinazione dei trasferimenti agli enti locali stabilito dalla legge delega comporta che eventuali differenze tra il gettito previsto e quello effettivamente conseguito rimangono a carico del bilancio statale.

Per quanto concerne l'impatto sul 1993 delle minori entrate recate dalla legge delega n. 421 del 1992 esse riguardano, come si è detto, 3.420 miliardi derivanti da esenzioni ILOR. In proposito si osserva che l'indicato importo, quale riportato nella clausola di copertura della legge finanziaria 1993, è di poco inferiore a quello quantificato dalla relazione tecnica di accompagnamento alla legge delega, 3.612 miliardi, Quest'ultimo importo si fonda su una stima della base imponibile dei fabbricati pari a 20.242 miliardi, comprensiva dell'effetto dei nuovi estimi catastali.

In entrambi i casi è da notare che tali quantificazioni appaiono di gran lunga inferiori rispetto alle stime fornite in precedenza dal Ministero delle finanze.

Nella clausola di copertura della legge finanziaria alla copertura di tale minore entrata si provvede con l'acquisizione INVIM al bilancio dello Stato stimata in 3.450

miliardi per il 1993. Per contro la relazione tecnica di accompagnamento alla legge delega stimava in 3.700 miliardi la perdita INVIM per i comuni senza fornire alcun supporto informativo.

Al riguardo si osserva che, tenuto conto dell'entità dei due importi di minore entrata e di acquisizione al bilancio dello Stato, nessun effetto si verifica a carico del bilancio stesso.

2.4 *Il pubblico impiego*

Il decreto legge n. 384/92 (convertito dalla legge n. 438/92) ha «congelato» gli accordi di comparto relativi al triennio 1988-90, estendendone l'applicazione al triennio 1991-93. Ha inoltre impedito la concessione di ogni sorta di incrementi retributivi per il 1993, salva l'attribuzione, a tutti i dipendenti soggetti a contrattazione collettiva, di una somma forfettaria di 20.000 lire e fatta eccezione, altresì, dei trattamenti economici corrispondenti all'esercizio di funzioni superiori effettivamente esercitate.

La stessa legge ha fissato alla misura corrisposta nel 1991 gli emolumenti dovuti per l'incentivazione della produttività, comunque denominati, e, al livello del 1992, le indennità suscettibili di rivalutazione in relazione alla variazione del costo della vita.

La legge finanziaria 1993 ha poi quantificato in 700 miliardi l'ammontare della spesa per l'erogazione delle 20.000 pro capite al personale statale, rinviando, peraltro, ai bilanci delle altre amministrazioni ed enti per la copertura dell'onere relativo alla corresponsione della medesima somma in favore del rispettivo personale.

Sulla base di tali premesse si può affermare che:

a) nel 1993, la spesa pubblica per il personale si attesterà, a parità di dipendenti in servizio, su di un livello assai poco distante da quello del 1992 (quando fu pari a circa 87.000 miliardi); per il solo 1993, la minore spesa sarebbe di 4.600 miliardi, pari alla quota prevista per l'anno stesso della finanziaria 1992 (5.300 miliardi), il rimanente dei 700 miliardi sopra indicati.

b) rispetto alla spesa di 14.600 miliardi per i rinnovi contrattuali 1991-93, prevista dalla legge finanziaria 1992 per il triennio 1992-94, vi sarebbe, per il personale statale, una minore spesa di 13.900 miliardi (14.600-700); per il solo 1993, la minore spesa sarebbe di 4.600 miliardi, pari alla quota prevista per l'anno stesso della finanziaria 1992 (5.300 miliardi), diminuita dei 700 miliardi sopra indicati. Va peraltro tenuto conto della spesa che dovrà essere affrontata nel 1994, anche in relazione alla prevista nuova tornata contrattuale.

2.5 *Le dismissioni patrimoniali*

Per un alleggerimento del debito pubblico, il programma di riordino delle partecipazioni dello Stato approvato con la deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 30 dicembre 1992, punta sulla privatizzazione di ENI, ENEL e INA, e società controllate, mentre esclude l'IRI.

Il piano, che non prevede l'immediato classamento delle rispettive azioni sul mercato mobiliare, ipotizza per l'ENEL tempi che si aggirano almeno sui due anni; per l'ENI almeno dai 18 ai 20 mesi, per l'INA dai 6 agli 8 mesi.

L'introito a favore del Tesoro, indicato per il 1993, 1994 e 1995 anni, rispettivamente in 7.000, 10.000 e 10.000 miliardi, è visto come la risultanza del collocamento di una consistente partecipazione (anche superiore al 50%) dell'INA, del collocamento di quote di controllate ENI, ed infine, del collocamento di quote significative dell'ENI e dell'ENEL.

Il programma, però non specifica la destinazione del ricavato delle singole operazioni ai diversi esercizi finanziari, rinviando ad un prossimo progetto del Governo l'indicazione dell'intero «piano» delle imprese da privatizzare ed i tempi relativi.

Modalità e procedure di cessione sono state invece specificate dal CIPE con deliberazione in data 30 dicembre 1992 – contestuale all'approvazione del piano stesso – attraverso una serie articolata di direttive volte a regolare la dismissione, anche parziale, delle partecipazioni attribuite al Ministero del tesoro nelle società di cui ai commi 1 e 3 dell'articolo 15 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, nonché in quelle derivanti dalla trasformazione in società per azioni ai sensi dell'articolo 18 dello stesso decreto-legge.

Siffatte direttive, come quelle concernenti la determinazione del valore delle partecipazioni da dismettere, l'assistenza di consulenti specializzati, la guida dei consorzi di collocamento, l'affidamento degli incarichi di valutazione e la scelta delle offerte pubbliche di vendita, sembrano volte a contemperare l'esigenza di acquisire prontamente le entrate programmate con la necessità di preordinare tutte le condizioni necessarie perchè il processo di privatizzazione si svolga nel rispetto del principio della trasparenza e garantisca al tempo stesso una congrua valutazione delle partecipazioni da dismettere. Altre direttive, inoltre, mirano a soddisfare l'esigenza di assicurare – attraverso la formazione di nuclei stabili di azionisti di riferimento e la stipulazione di opportuni patti parasociali – le precondizioni affinché sia riservata efficacia vincolante agli indirizzi dello Stato ove si tratti di accordi di «portata internazionale» o di «particolare valenza strategica».

In tale generale prospettiva, nella quale si stanno progressivamente concretando le modalità ritenute indispensabili per assicurare al processo di dismissioni il rispetto dei principi intesi a tutelare il pubblico interesse, vanno inquadrare le singole problematiche dei Gruppi interessati al disegno delle dismissioni programmate.

La natura di gran parte di dette problematiche, peraltro, come dimostra la brevissima analisi che segue, limitata ai soli fini che qui interessano, sembra tale da non consentire soluzioni troppo ravvicinate nei tempi. Circostanza che, nella prospettiva sopra delineata, dovrebbe indurre a prudenti valutazioni sulle possibilità di realizzazione delle previsioni del piano di riordino soprattutto per l'entrata del bilancio dello Stato 1993, che per ciò stesso potrebbero rivelarsi in parte a rischio (8).

1) Il programma di riordino esclude, come sopra accennato, la possibilità che l'IRI possa dare alcun apporto alla riduzione del debito pubblico.

Ed infatti, all'atto della trasformazione in società per azioni, l'Ente, che sino al 1991 aveva accumulato perdite per complessivi 21.206 miliardi, è passato da un fondo di dotazione di 23.080 miliardi ad un patrimonio netto di 1.874 miliardi, evidenziando un margine di struttura largamente negativo tra il patrimonio netto, peraltro ancora provvisoriamente accertato, e l'attivo immobilizzato, ammontante ad oltre 28.000 miliardi e pressochè interamente coperto dall'indebitamento verso il sistema creditizio (circa 18.000 miliardi).

8 I dati che si espongono di seguito sono stati tratti dal programma di riordino approvato dal Consiglio dei Ministri, dai bilanci IRI ed ENI per il 1991 e dagli statuti di IRI S.p.A. ed ENI S.p.A. La Corte si riserva un'analisi più approfondita di tali dati in sede di esame del prossimo rendiconto sul patrimonio dello Stato.

2) L'ENI, invece, che ha presentato negli ultimi anni una tendenza strutturale degli impieghi e delle coperture meno squilibrata, ha segnato, all'atto della trasformazione, una riduzione assai meno rilevante (da un fondo di dotazione pari a 8.194 miliardi ad un patrimonio netto di 7.999 miliardi).

Occorre, peraltro, tenere presente che il risultato economico positivo per il 1991 (una gestione delle partecipazioni attiva per 838 miliardi) sconta forti perdite di alcuni settori della «holding» (chimica, tessile, meccano-tessile, tipografico-editoriale, turistico-alberghiero e minero-metallurgico).

Pertanto, anche se la copertura del fabbisogno dell'ENI si presenta come un obiettivo di più agevole perseguibilità, prima di avviare verso la Borsa le più importanti controllate della Società, si dovrà trovare una adeguata sistemazione dei ricordati settori che versano in cronica perdita.

3) Nell'ambito delle procedure, il programma di riordino pone come condizione pregiudiziale quella di accertare se le singole imprese posseggono tutti i requisiti — patrimoniali, reddituali, di chiarezza in fatto di tariffe — per poter ottenere una favorevole accoglienza in Borsa.

Ciò vale in particolare modo per l'ENEL (9), il cui assetto finanziario presenta uno squilibrio notevole, con un indebitamento netto che tocca i 32.000 miliardi.

Il piano sembra legare la riduzione di tale squilibrio ad un delicato processo di riorganizzazione fondato principalmente, oltre che su un recupero sostanziale di efficienza, su una rimodulazione degli assetti tariffari e del loro livello.

L'ENEL, com'è indicato nel programma di riordino, prevede, per il biennio 93-94, investimenti per 22.000 miliardi, cifra che costituirebbe la misura minima necessaria per far fronte alla realizzazione della nuova potenza occorrente (compresa quella sostitutiva della cancellazione del nucleare), agli interventi ambientali e alla qualità del servizio.

In tale prospettiva, le ipotesi di politica tariffaria prese in esame dall'ENEL sono due:

- a) invarianza del livello e della struttura attuali;
- b) progressiva riduzione dell'area di agevolazione e aumento del prezzo di vendita del 2% nel 1993 e nel 1994.

Nel primo caso, la società non potrebbe remunerare il capitale sociale negli anni 1993 e 1994 e avrebbe un fabbisogno finanziario lordo, da coprire con l'indebitamento, di poco inferiore a 8.000 miliardi p.a. con un aumento netto dell'indebitamento di circa 4.000 miliardi p.a., ed un ulteriore peggioramento della struttura finanziaria aziendale.

Nel secondo caso, i fabbisogni da coprire nel biennio scenderebbero a 6.000 miliardi p.a. e l'incremento netto dell'indebitamento si ridurrebbe a 2.000 miliardi p.a. Gli utili potrebbero in tal modo giungere al 2,5-3% dell'attuale capitale sociale, ma risulterebbero pur sempre inadeguati ai fini del collocamento dei titoli sul mercato.

4) Anche il processo di privatizzazione dell'INA è prospettato nel piano di riordino in un'ottica non immediata.

9 Sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL) relativa all'esercizio 1991 la Corte ha riferito con la relazione presentata il 5 novembre 1992 (Atti Camera DOC. XV, n. 17).

I settori di intervento dell'INA S.p.A., che ha un capitale di oltre 3.600 miliardi, interamente detenuto dal Tesoro, interessano, com'è noto, le aree principali del mercato assicurativo nazionale, ove l'Azienda svolge la propria attività nel ramo vita e, indirettamente, attraverso la controllata Assitalia (di cui INA detiene il 60% del capitale), nei rami danni. Inoltre, per mezzo della partecipata Uniorias (40%), l'INA opera anche nella riassicurazione.

La separazione tra le attività di impresa e le funzioni pubbliche dell'Istituto dovrebbe avvenire, secondo il piano, attraverso il conferimento del ramo di attività «vita» in una nuova azienda. La INA Vita integrandosi con Assitalia verrebbe così a costituire un gruppo assicurativo di rilievo, mentre la società con funzioni pubbliche dovrebbe restare pubblica con una presenza, comunque sotto il 50%, nella impresa assicuratrice «Nuova INA».

Come sopra accennato, i tempi tecnici necessari per la concreta realizzazione di tale progetto sono compresi in un arco che va dai sei agli otto mesi. Le procedure per l'attuazione del progetto, peraltro, non risultano in atto avviate.

3. Le altre leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre

3.1 Dati e valutazioni di insieme

La coincidenza del terzo quadrimestre con una sessione di bilancio particolarmente impegnativa ha comportato l'approvazione di un numero estremamente ridotto di leggi: sono state infatti pubblicate 33 leggi, delle quali ben 16 sono provvedimenti di conversione di altrettanti decreti legge.

Le leggi che hanno dichiarato implicazioni di carattere finanziario — oltre ovviamente alla legge finanziaria (n. 500), alle leggi collegate (nn. 421, 438, 461 e 498), alla legge di approvazione del bilancio (n. 501) e alle leggi tributarie n. 429 e 437 — ammontano soltanto a undici, tutte di iniziativa governativa: nove di esse sono provvedimenti di conversione di decreti-legge e le restanti due hanno anch'esse la loro origine in decreti-legge non convertiti, il cui contenuto è stato trasfuso in disegni di legge.

Gli oneri autorizzati per il triennio 1992-94 ammontano a 11.076,484 miliardi, cui vanno aggiunti 145 miliardi imputati al 1991 per effetto di un decreto-legge emanato in tale esercizio e più volte reiterato. La grande maggioranza di tali oneri è da ricondurre al rifinanziamento della legge 64/1986, per cui sono stati stanziati nel triennio 9.100 miliardi (cfr. al riguardo il successivo punto 3.2.8).

Gli oneri successivi al triennio sono caratterizzati da una forte presenza di spese pluriennali, dovute quasi esclusivamente alla legge per il Mezzogiorno, fra cui spiccano le spese per l'ammortamento dei mutui di cui è stata autorizzata la contrazione: tali spese sono pari, secondo le quantificazioni delle relazioni tecniche, a 14.178 miliardi, di cui 13.650 relativi ai mutui per il rifinanziamento della legge n. 64.

È invece estremamente ridotta la presenza di spese permanenti, relative alla sola legge n. 460 e quantificate in 10 miliardi annui.

Come risulta dal prosieguo dell'esposizione, gli oneri indicati possono ritenersi certamente sottostimati, in quanto vi è una serie di ulteriori oneri non quantificati o quantificati in modo insufficiente, puntualmente indicati nell'esame delle singole leggi.

Per quanto riguarda la quantificazione degli oneri, anche nel quadrimestre in esame le relazioni tecniche sono solo parzialmente utilizzabili perchè molte norme sono state modificate o introdotte «ex novo» nel corso dell'esame parlamentare: si deve pertanto ribadire l'opportunità del superamento delle attuali norme limitative, rendendo obbligatoria la compilazione della relazione tecnica anche per le leggi di iniziativa parlamentare e per tutti gli emendamenti.

3.2 Osservazioni su singole leggi

3.2.1 Legge n. 386 del 23.9.1992 di conversione del D.L. n. 349 del 25.7.1992 – Misure per contrastare la criminalità organizzata in Sicilia.

La legge in argomento autorizza i prefetti delle province siciliane ad avvalersi, al massimo fino alla fine del 1993, di personale delle forze armate per operazioni di sicurezza e controllo del territorio e attribuisce ai militari impiegati nelle operazioni una indennità onnicomprensiva da determinarsi dal Ministro del Tesoro; tale indennità, per quanto concerne gli ufficiali, i sottufficiali e i militari di truppa in ferma di leva prolungata, non può superare il trattamento economico accessorio previsto per le forze di polizia, mentre per i militari di truppa in ferma obbligatoria è già predeterminata dalla legge in 750.000 lire mensili.

Per quanto riguarda la quantificazione della spesa, la relazione tecnica è utilizzabile soltanto per la parte relativa alle spese tecnico-logistiche, quantificate in circa 97 miliardi su base annua, su cui non si hanno osservazioni da formulare. Per la parte relativa al trattamento economico del personale, la relazione stessa è inutilizzabile, perchè il testo originario è stato completamente modificato in sede di conversione, lasciando però inalterata la previsione di spesa (80 miliardi complessivamente per il secondo semestre 1992 e 160 per l'intero 1993). Peraltro, considerato che deve presumersi fermo il numero di militari da impiegare ipotizzato dalla relazione tecnica (7.000 in totale, di cui 5.000 in ferma obbligatoria), la quantificazione della spesa appare ora palesemente incongrua: per i militari di truppa in ferma obbligatoria, infatti, la spesa stessa, calcolata dalla relazione tecnica in 16,7 miliardi annui sulla base della norma originaria, dovrebbe ora aggirarsi sui 45 miliardi (750.000 lire mensili per 12 mesi per 5.000 militari impiegati).

Un ulteriore eventuale onere potrebbe derivare dal prolungamento fino a cinque anni, a domanda, della ferma di leva prolungata triennale, disposto dall'art. 4 comma 1: la relazione ministeriale afferma che la norma non comporta oneri aggiuntivi, ma, in mancanza di qualsiasi ulteriore chiarimento, non si comprende se l'incremento della durata del servizio trovi compensazione nel reclutamento di un minor numero di volontari.

Alla copertura della spesa si fa fronte con i proventi della manovra straordinaria del luglio 1992 (D.L. n. 333 convertito con legge n. 359): il divieto di utilizzazione delle nuove entrate per fini diversi dalla riduzione del saldo netto da finanziare, stabilito dall'art. 2, comma 1 della legge 415/91 (finanziaria 1992), trova infatti un espresso limite nelle disposizioni che concernono la tutela della sicurezza del Paese.

Tale utilizzazione appare peraltro contraddittoria sotto il profilo sostanziale con le finalità che hanno presieduto all'adozione delle misure straordinarie di luglio e sotto il profilo formale con il principio enunciato dall'art. 13 del complesso normativo sopra citato, secondo cui le entrate derivanti dalle norme stessa «concorrono ... alla copertura

degli oneri per il servizio del debito pubblico, nonché alla realizzazione delle linee di politica economica e finanziaria in funzione degli impegni di riequilibrio del bilancio assunti in sede comunitaria.

3.2.2 Legge n. 390 del 24.2.92 di conversione del D.L. n. 350 del 24.7.92 – Interventi straordinari a favore degli sfollati dell'ex Jugoslavia, ecc.

La legge in oggetto prevede una serie di spese di carattere temporaneo, quantificate complessivamente in 131,6 miliardi per il 1992 e 1,5 miliardi circa per il 1993. La copertura è effettuata a valere sul fondo speciale di parte corrente, già utilizzato da precedenti decreti legge non convertiti, emanati anteriormente all'adozione del d.l. n. 333, reiterati dal decreto in oggetto.

Sotto il profilo della quantificazione della spesa, premesso che la previsione di funzionamento dei centri di accoglienza per soli sette mesi – sulla cui base è stato determinato lo stanziamento – potrebbe rivelarsi ottimistica, va rilevato che il Comitato interministeriale istituito dall'art. 8 appare di carattere permanente, mentre la relativa spesa è quantificata e coperta per il solo 1992.

Peraltro, nel corso dell'esame parlamentare è stata aggiunta una disposizione (art. 2, comma 2 bis) relativa all'impegno dell'Italia a garantire comunque l'ingresso e l'ospitalità ai giovani cittadini delle Repubbliche ex jugoslave in età di leva o richiamati alle armi che risultino disertori o obiettori di coscienza. Il diritto di asilo così istituito, il cui costo non è stato né quantificato né coperto, appare potenzialmente suscettibile di dar luogo a spese anche rilevanti.

3.2.3 Legge n. 406 del 19.10.1992 di conversione del D.L. n. 364 del 14.8.92 – Disposizioni in materia di prepensionamento.

La legge accorda il pensionamento anticipato su domanda ad un massimo di 25.000 lavoratori dipendenti di aziende già individuate da una delibera del CIPE; il relativo onere è quantificato nel triennio 1992-94 rispettivamente in 184, 380 e 393 miliardi e in ulteriori 404 miliardi nel 1995. Anche qui la copertura è effettuata – per il triennio – a valere sull'apposito accantonamento del fondo speciale di parte corrente già utilizzato da precedenti decreti legge non convertiti, emanati anteriormente ad D.L. n. 333 e reiterato dal decreto in oggetto.

Sotto il profilo della quantificazione, non si hanno osservazioni da formulare, con una riserva peraltro circa l'attendibilità degli elementi di calcolo presi a base dalla relazione tecnica, con particolare riguardo alla retribuzione annua individuale (32 milioni) e alla retribuzione pensionabile (30 milioni); la relazione tecnica non indica infatti la fonte o comunque i criteri di determinazione degli elementi di calcolo stessi. Appare comunque molto positiva l'espressa limitazione del beneficio – inserita nel testo per iniziativa della Commissione Bilancio della Camera – al numero massimo di lavoratori indicato nel testo della delibera CIPE.

Come nelle precedenti, anche nella legge in argomento è stata peraltro aggiunta, nel corso dell'iter parlamentare, una disposizione (art. 1, comma 3 bis) suscettibile di comportare ulteriori oneri, non quantificati né coperti, per effetto della facoltà concessa alle aziende di imputare l'onere per il contributo dovuto agli istituti previdenziali per intero al conto dei profitti e delle perdite dell'esercizio nel quale si considera sostenuto ovvero, in quote costanti, dell'esercizio stesso e dei quattro successivi.

3.2.4 *Legge n. 422 del 30.10.1992* di conversione del D.L. n. 369 dell'1.9.1992 – Ristrutturazione di istituti penitenziari di particolare sicurezza.

La legge prevede la realizzazione di varie opere negli istituti penitenziari di Pianosa e dell'Asinara, nonché la corresponsione di una speciale indennità al personale addetto ai servizi speciali di tutela e sicurezza presso gli istituti stessi. La spesa è prevista in 72,5 miliardi per il 1992 (70 miliardi per le spese e 2,5 per un semestre di indennità) e in 5 miliardi annui a decorrere dal 1993 per la corresponsione della speciale indennità al personale.

Per ciò che concerne la quantificazione degli oneri, va rilevato che la relazione tecnica è estremamente sommaria in merito alle opere da effettuare e soprattutto non contiene alcuna specificazione circa i costi delle singole opere; tuttavia, lo stanziamento di 70 miliardi costituisce indubbiamente un tetto di spesa. Sui criteri di quantificazione della speciale indennità non vi è poi nulla da osservare, salvo la consueta riserva concernente la mancata indicazione nella relazione tecnica delle fonti o dei criteri di determinazione degli elementi di calcolo; inoltre, pur appearing affatto particolare la situazione dei penitenziari in argomento, non possono con assoluta certezza escludersi a priori effetti di trascinarsi dell'indennità stessa.

La copertura del provvedimento è a carico delle maggiori entrate derivanti dall'applicazione del D.L. n. 333 convertito nella legge n. 359: si rinvia al riguardo alle osservazioni formulate al precedente punto 3.2.1..

3.2.5 *Legge n. 428 del 5.11.1992*, di conversione del D.L. n. 370 del 7.9.92 – Differimenti di termini in materia di lavoro.

A) L'art. 1 della legge in oggetto autorizza il commissario liquidatore del fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali a contrarre mutui per l'importo di 183 miliardi per il collocamento in cassa integrazione guadagni per il 1992 di 1.500 lavoratori portuali, nonché per la prosecuzione degli interventi previsti dalla legge n. 58 del 1990, ivi compreso il ripiano dei disavanzi registrati a fine 1991 dalle gestioni delle compagnie e gruppi portuali.

La quantificazione della spesa – 30 miliardi annui a partire dal 1993 per l'ammortamento di mutui decennali – appare incongrua, come del resto rilevato sia dalla Commissione Bilancio del Senato che dal Servizio Bilancio della Camera, in quanto il tasso di interesse corrispondente (10% annuo) è largamente inferiore anche ai tassi più favorevoli praticati nel periodo nel quale è autorizzata la contrazione dei mutui (secondo semestre 1992).

L'onere è coperto mediante utilizzazione delle proiezioni per il 1993 ed il 1994 dell'apposito accantonamento del fondo speciale di parte corrente, di cui è già prevista l'utilizzazione come rate di ammortamento mutui.

A tale proposito, la Corte deve sottolineare che, se già il finanziamento della spesa in conto capitale mediante l'accensione di mutui è causa di gravi problemi per l'irrigidimento dei bilanci degli anni successivi derivante dalla non modulabilità delle spese stesse, ancor più grave appare il finanziamento con tale sistema della spesa corrente, specie in considerazione delle perplessità più volte manifestate circa l'effettiva copertura degli oneri recati per i due anni successivi al primo dalla legge finanziaria 1992.

B) All'art. 2 la legge in argomento prevede un ulteriore onere, derivante dalla proroga per il secondo semestre 1992 del trattamento di integrazione salariale in favore di 1.000 lavoratori di aziende ubicate in Sicilia. Il testo legislativo, con scarsa trasparenza, non reca peraltro alcuna indicazione circa la quantificazione e la copertura dell'onere stesso; a ciò provvede la relazione tecnica, che valuta la spesa in 11,7 miliardi, per la cui copertura si farebbe fronte con le disponibilità residue (12,8 miliardi circa) dell'originario finanziamento alla GEPI per la concessione del trattamento ora prorogato (art. 4, comma 4 del D.L. n. 108 del 1991 convertito con legge n. 169 del 1991).

3.2.6 *Legge n. 451 del 20.11.92* di conversione del D.L. n. 387 del 24.9.1992 – Spese per il funzionamento del Ministero di Grazia e Giustizia.

La legge prevede il 1992 una integrazione della dotazione del Fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi del Ministero di Grazia e Giustizia per l'erogazione al personale di vari compensi (15,8 miliardi) nonché l'estensione del compenso per la reperibilità ai dirigenti e ai funzionari direttivi del ruolo ad esaurimento appartenenti al settore giudiziario (1,1 miliardi).

Sotto il profilo della quantificazione della spesa, non si hanno osservazioni da formulare, semprechè le prestazioni da retribuire siano limitate a quelle indicate nella relazione tecnica.

Per quanto riguarda la copertura, viene correttamente utilizzato l'accantonamento del fondo speciale di parte corrente relativo a «interventi vari in favore della giustizia», espressamente fatto salvo dall'art. 4 comma 4, del D.L. 333/legge 359. Va però osservato che l'integrazione della dotazione del Fondo costituisce una eccezione al principio di invarianza dei fondi di incentivazione e miglioramento dell'efficienza dei servizi, stabilito dall'art. 2, comma 3, dello stesso complesso normativo.

3.2.7 *Legge n. 460 del 26.11.92* di conversione del D.L. n. 393 del 29.9.92 – Misure urgenti in materia di occupazione.

La legge contiene cinque diverse disposizioni, le cui conseguenze finanziarie appare opportuno esaminare particolarmente; va comunque premesso che non è stata redatta una relazione tecnica, perchè le due disposizioni originarie sono state ritenute prive di oneri:

1) Assunzione di 1500 unità di cassintegrati negli uffici pubblici del centro-nord (art. 1). Secondo la relazione ministeriale, tenuto conto della sua completa operatività nel biennio 1992-93, la norma si presenterebbe sostanzialmente neutrale, in quanto gli oneri per il trattamento economico sarebbero compensati dal risparmio sulla spesa che si sarebbe sostenuta per la corresponsione dell'indennità di mobilità in conseguenza della dichiarazione di eccedenza del personale in questione da parte delle imprese.

Premesso che l'affermazione è estremamente generica e non è convalidata da dati precisi, va rilevato che l'eventuale compensazione avrebbe comunque carattere transitorio, mentre la spesa appare permanente: ai fini del bilancio triennale, pertanto, si sarebbe dovuto a rigore quantificare e coprire l'onere per il 1994.

In ogni caso, la questione sembra superata dal disposto del secondo comma – aggiunto in sede parlamentare – secondo cui le assunzioni in parola sono detratte dal numero delle assunzioni effettuabili nel rispetto dei limiti posti dalle disposizioni vigenti nel biennio 1992-93: la deroga così posta alle ordinarie forme di reclutamento di personale non dovrebbe pertanto comportare conseguenze di carattere finanziario.

La disposizione in argomento contiene comunque un profilo di spesa non quantificato e non coperto, anche se di carattere minore, derivante dalla istituzione di una o più commissioni aventi il compito di accertare l'idoneità dei lavoratori a svolgere le mansioni proprie di ciascun profilo professionale proposto.

2) Proroga per dodici mesi dei rapporti di lavoro a tempo determinato della pubblica amministrazione (art. 1/bis). La norma, aggiunta in sede di conversione, non prevede né quantificazione né copertura del relativo onere, rinviando (comma 3) ai bilanci degli enti e delle amministrazioni interessati. Tale rinvio appare peraltro del tutto inidoneo a costituire effettiva copertura della spesa sia perché in ogni caso non potrebbe estendersi al 1993, sia perché, a parte l'irritualità del procedimento l'art. 11 ter comma 1 punto c) della legge 468, modificata, consente l'utilizzazione delle sole disponibilità formatesi sui capitoli di natura non obbligatoria.

3) Proroga per sei mesi di alcuni trattamenti di integrazione salariale (art. 2). La norma non dovrebbe comportare oneri, come affermato dalla relazione ministeriale, in quanto è espressamente prevista una pari riduzione del periodo di mobilità per i lavoratori interessati.

4) Proroga del pensionamento anticipato previsto per i lavoratori di alcune miniere (art. 2/bis). La norma è stata approvata nell'iter di conversione e non è supportata da relazione tecnica; l'onere è valutato in 3 miliardi per il 1992 e coperto — sempre per il solo 1992 — mediante riduzione dello stanziamento di un capitolo di parte capitale (7.903) dello stato di previsione del Ministero dell'Industria. Premesso che non è possibile esprimere alcun giudizio sulla congruità della valutazione dell'onere, si osserva in primo luogo che la spesa ha carattere pluriennale e che pertanto gli oneri successivi al 1992 non sono stati né quantificati né coperti. Per quanto riguarda comunque la copertura apprestata, oggetto di parere contrario per violazione dell'art. 81 Cost. da parte delle Commissioni bilancio di entrambi i rami del Parlamento, si ritiene che non sia consentita l'utilizzazione di disponibilità formatesi su capitoli di parte capitale per la copertura di spese correnti, analogamente del resto a quanto espressamente stabilito dall'art. 11 ter comma 1 punto a) della legge 468, modificata, sull'utilizzazione di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente: considerato infatti che una effettiva copertura è richiesta soltanto per le spese correnti, mentre quelle in conto capitale sono coperte mediante ricorso all'indebitamento, appare evidente che la utilizzazione di uno stanziamento di parte capitale per esigenze di parte corrente si risolve nella violazione delle norme che richiedono l'effettiva copertura delle spese di parte corrente stesse.

5) Assunzione di lavoratori in esubero da parte dell'INSAR (art. 2 ter). Anche questa norma, come la precedente, è stata aggiunta in sede di conversione e non è supportata da alcuna relazione tecnica né da alcun altro elemento. L'onere, di carattere permanente, è valutato apoditticamente in 10 miliardi annui, senza indicazione della spesa a regime. La copertura, come nel caso precedente, è affidata ad un capitolo di parte capitale (7552) dello stato di previsione del Ministero dell'Industria, ed è stata anch'essa oggetto di parere contrario, per violazione dell'art. 81 Cost., da parte delle Commissioni Bilancio di entrambi i rami del Parlamento. Trattandosi di caso analogo al precedente, con l'aggravante che si tratta di una spesa permanente, si fa rinvio a quanto esposto sub 4).

3.2.8 *Legge n. 488 del 19.12.1992*, di conversione del D.L. 22.10.92 n. 415 — Modifiche alla legge 64/1986 in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Il rifinanziamento dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno costituisce l'autorizzazione di spesa di gran lunga più elevata dell'intero quadrimestre: si tratta infatti,

secondo il piano finanziario contenuto nella relazione tecnica, di 29.000 miliardi complessivi, di cui 14.000 da erogare direttamente e 15.000 corrispondenti al piano di ammortamento di mutui per 10.000 miliardi di cui è autorizzata la contrazione. Nell'ambito del bilancio triennale, la parte afferente i singoli esercizi è di 2125 miliardi per il 1992, 2800 (di cui 450 per ammortamento mutui) per il 1993 e 4175 (di cui 900 per ammortamento mutui) per il 1994.

Sotto il profilo della quantificazione, premesso che le indicazioni circa le esigenze da soddisfare contenute nella relazione illustrativa e nella invero assai scarna relazione tecnica hanno soltanto un carattere di larga massima, si osserva che, per quanto riguarda gli stanziamenti previsti nei commi 1 e 1/bis dell'art. 1 (14.000 miliardi), la spesa effettiva non dovrebbe comunque eccedere i limiti dello stanziamento, che rappresenta in sé un tetto di spesa: esiste peraltro un problema di congruità dello stanziamento stesso rispetto ad eventuali posizioni soggettive perfette già formatesi o che possono successivamente formarsi, e pertanto un problema di possibile emersione in futuro di ulteriori oneri.

Per quanto riguarda invece l'autorizzazione a contrarre mutui per l'importo di 10.000 miliardi nel quadriennio 1992-95 (ottavo comma dell'art. 1), la valutazione dell'onere di ammortamento contenuta nella relazione tecnica (15.000 miliardi) non appare ispirata a criteri prudenziali in rapporto al futuro andamento dei tassi di interesse e potrebbe pertanto rivelarsi insufficiente.

In merito alla copertura, anche se la vigenza del D.L. n. 293 del 20.5.92 alla data di entrata in vigore del D.L. 333 comporta l'utilizzazione alla data stessa delle quote dei fondi speciali ivi contemplate ed esclude pertanto l'applicabilità dell'art. 4 comma 4 del D.L. 333/legge 359 — che dispone appunto l'invio in economia delle quote dei fondi speciali non utilizzati alla data di entrata in vigore dello stesso D.L. 333 —, qualche perplessità deriva comunque dalla soluzione di continuità tra la vigenza del citato D.L. 293 e quella del D.L. 363 emanato il successivo 14 agosto e oggetto della legge di conversione in argomento.

Sotto altro profilo, tenuto conto che l'onere finanziario è ripartito in quote crescenti nel triennio 1992-94 e che una quota rilevante dello stanziamento complessivo riguarda rate di ammortamento mutui, la Corte deve ribadire che la previsione di quote crescenti di spesa, tanto più se costituite in tutto o in parte di quote di ammortamento non modulabili, appare in contrasto con gli obiettivi di rientro perchè i maggiori oneri vanno ad incidere su esercizi in cui, come più diffusamente esposto nel primo paragrafo del presente referto, i saldi netti da finanziare sono estremamente lontani dai saldi programmatici.

3.2.9 Legge n. 493 del 23.12.1992 — Interventi per la Torre di Pisa.

La legge provvede ad uno stanziamento di 5 miliardi, tre dei quali da trasferire all'Opera primaziale di Pisa a compenso dei mancati introiti derivanti dalla chiusura della Torre e due destinati, secondo la relazione tecnica, al proseguimento delle attività del comitato di esperti costituito con D.P.C.M. 28.7.1990.

Alla copertura dell'onere — sulla cui quantificazione non si ha nulla da osservare, trattandosi di un tetto di spesa — si provvede per 4 miliardi utilizzando le disponibilità esistenti nel Cap. 8100 dello stato di previsione del Ministero per i beni culturali; per il restante miliardo a carico del fondo speciale di parte capitale.

A tale ultimo proposito, va rilevato che si verifica la stessa situazione della precedente legge, in quanto il fondo stesso era «utilizzato» alla data di entrata in vigore del D.L. 333 per la vigenza del D.L. n. 325, che conteneva una norma analoga a quella in esame; peraltro il D.L. 325 è decaduto il 29 agosto 1992 e l'accantonamento del fondo speciale è stato successivamente utilizzato dalla legge in esame.

3.2.10 Legge n. 497 del 23.12.1992 di conversione del D.L. n. 426 del 4.11.1992 — Interventi urgenti in Toscana, Piemonte, Sardegna.

La legge in esame assegna alle regioni sopra indicate contributi straordinari per complessivi 90 miliardi, che rappresentano pertanto un tetto di spesa.

L'onere è posto a carico del fondo per la protezione civile, le cui effettive disponibilità non vengono peraltro indicate dalla relazione tecnica; quest'ultima fa invece presente — senza alcuna precisa indicazione circa misure e tempi — che alla dotazione finanziaria del fondo stesso saranno assicurati ulteriori apporti in sede di ripartizione della quota di gettito fiscale cosiddetta dell'otto per mille, secondo le procedure stabilite dalla vigente legislazione».

3.2.11 Legge 23.12.1992, n. 505 — Provvidenze in favore delle zone colpite da calamità naturale.

Si tratta di una serie disparata di interventi, che per lo più traggono origine da decreti legge non convertiti, il primo dei quali risale al 31.10.1991 (n. 347). Tale circostanza ha comportato l'utilizzazione ai fini di copertura di fondi del bilancio 1991, nonché, come in altri casi già esaminati, quella dei fondi speciali 1992 anche dopo l'entrata in vigore del D.L. n. 333/92.

Premesso che la relazione tecnica è solo parzialmente utilizzabile per effetto di emendamenti inseriti durante l'esame parlamentare, non si hanno osservazioni da formulare sulla quantificazione delle varie spese in quanto in tutti i casi meno uno gli oneri sono comunque limitati all'importo dello stanziamento: l'unica eccezione è costituita dalla autorizzazione ai comuni siciliani indicati all'art. 6 a contrarre mutui nel complessivo limite di 200 miliardi per il 1993, il cui onere è quantificato in 51 miliardi per il 1993 e in 36 a decorrere dal 1994 per 9 anni, presupponendo così l'applicazione di un tasso di interesse non superiore al 12,42%.

Per quanto riguarda la copertura, appare necessario riunire i diversi oneri secondo le relative tipologie. Così, rispetto ad un onere complessivo di 549,8 miliardi nel periodo 1991-95, 233 miliardi sono coperti mediante utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali di parte capitale 1992 e 1993 (rispettivamente 44 e 189 miliardi), 45 miliardi mediante riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa e 198,8 miliardi a carico di disponibilità formatesi su capitoli di bilancio.

Per quanto riguarda gli oneri residui, 11 miliardi vengono coperti a carico del Fondo protezione civile del 1992 (art. 1 comma 10), circa la cui disponibilità non viene dato alcun chiarimento; 25 miliardi vengono posti a carico del Fondo di solidarietà nazionale di cui alla legge 590/1981, nei limiti — peraltro espressamente richiamati — delle disponibilità del fondo stesso; 37 miliardi infine vengono fatti gravare sui residui di capitoli di parte capitale, con contestuale riduzione delle relative autorizzazioni di spesa.

Nei riguardi di quest'ultima forma di copertura, si rinvia a quanto più volte osservato dalla Corte, da ultimo nella relazione quadrimestrale relativa al periodo.

La presente relazione è corredata dei seguenti allegati:

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

L'ESTENSORE
F.to Paolo NERI

IL PRESIDENTE
F.to Giuseppe CARBONE

APPENDICE

Per ragioni informatiche è stato adottato il sistema inglese di punteggiatura, sicché il puntino separa i decimali, mentre la virgola separa le migliaia.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 1

ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO
SETTEMBRE-DICEMBRE 1992

N.	LEGGE		GAZZ. UFF.		CONVERSIONE D. L. n.	INIZIATIVA
	N.	DATA	N.	DATA		
1	386	23-09-92	224	23-09-92	349/92	Govern.
2	390	24-09-92	227	26-09-92	350/92	"
3	405	30-09-92	244	16-10-92		"
4	406	19-10-92	246	19-10-92	364/92	"
5	419	23-10-92	116	29-10-92		"
6	420	"	117	30-10-92		"
7	421	"	118	31-10-92		"
8	422	30-10-92	257	"	369/92	"
9	428	5-11-92	263	7-11-92	370/92	"
10	429	"	264	9-11-92	372/92	"
11	437	14-11-92	271	17-11-92	378/92	"
12	438	"	124	18-11-92	384/92	"
13	451	20-11-92	276	23-11-92	387/92	"
14	454	3-11-92	126	24-11-92		"
15	459	24-11-92	127	27-11-92		"
16	460	26-11-92	281	28-11-92	393/92	"
17	461	"	"	"	394/92	"
18	477	4-12-92	292	12-12-92		Parlam.
19	479	26-11-92	295	16-12-92		Govern.
20	482	17-12-92	297	18-12-92	407/92	"
21	483	"	"	"	408/92	"
22	488	19-12-92	299	21-12-92	415/92	"
23	489	"	"	"		"
24	492	12-12-92	302	24-12-92		Parlam.
25	493	23-12-92	"	"		Govern.
26	496	"	303	28-12-92	423/92	"
27	497	"	"	"	426/92	"
28	498	"	304	29-12-92		"
29	499	"	"	"		Parlam.
30	500	"	135	"		Govern.
31	501	"	136	"		"
32	505	"	305	30-12-92		"
33	506	24-12-92	305	"		Parlam.

TAVOLA 2

ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO
SETTEMBRE-DICEMBRE 1992

(importi in milioni)

Num. Legge	1991	% quinq.	1992	% quinq.	1993	% quinq.	1994	% quinq.	1995	% quinq.	Totale quinq.
386	0	0,00	80.000	33,33	160.000	66,67	0	0,00	0	0,00	240.000
390	0	0,00	131.650	98,63	1.425	1,07	200	0,15	200	0,15	133.475
406	0	0,00	184.000	13,52	380.000	27,92	393.000	28,88	404.000	29,68	1.361.000
422	0	0,00	72.500	82,86	5.000	5,71	5.000	5,71	5.000	5,71	87.500
428	0	0,00	0	0,00	30.000	33,33	30.000	33,33	30.000	33,33	90.000
451	0	0,00	16.884	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	16.884
460	0	0,00	3.000	9,09	10.000	30,30	10.000	30,30	10.000	30,30	33.000
488	0	0,00	2.125.000	16,01	2.800.000	21,09	4.175.000	31,45	4.175.000	31,45	13.275.000
493	0	0,00	5.000	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	5.000
497	0	0,00	90.000	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	90.000
505	145.000	26,37	145.825	26,52	121.000	22,01	102.000	18,55	36.000	6,55	549.825
Tot.	145.000	0,91	2.853.859	17,97	3.507.425	22,08	4.715.200	29,69	4.660.200	29,34	15.881.684

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 3
 QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA
 SETTEMBRE-DICEMBRE 1992
 (importi in milioni)

	1991	% quinq.	1992	% quinq.	1993	% quinq.	1994	% quinq.	1995	% quinq.	Totale quinq.
Fondi speciali:											
— parte corrente	0	0,00	332.534	20,77	411.425	25,69	423.200	26,43	434.200	27,11	1.601.359
— conto capitale	0	0,00	2.170.000	16,06	2.851.000	21,10	4.277.000	31,66	4.211.000	31,17	13.509.000
Riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa	0	0,00	24.000	0,00	33.000	0,00	0	0,00	0	0,00	57.000
Disponibilità di bilancio:											
— parte corrente	0	0,00	3.825	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3.825
— conto capitale	120.000	51,72	70.000	30,17	22.000	9,48	10.000	4,31	10.000	4,31	232.000
— residui stanziamento	25.000	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	25.000
Nuove o maggiori entrate	0	0,00	152.500	46,56	165.000	50,38	5.000	1,53	5.000	1,53	327.500
Settore pubblico allargato	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0
Mezzi diversi	0	0,00	101.000	80,16	25.000	19,84	0	0,00	0	0,00	126.000
Mezzi diversi	145.000	0,91	2.853.859	17,97	3.507.425	22,08	4.715.200	29,69	4.660.200	29,34	15.881.684