

dalla riclassificazione della spesa legata ai mutui di Regioni ed enti locali a carico dello Stato. Lievemente espansiva, inoltre, si mostra la spesa (3.905 mld; +1,8%) per trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi (ormai solo marginalmente appostata in bilancio e confluita fra i redditi da lavoro dipendente).

D'altra parte, gli investimenti (85.680 mld) – pur oggetto di una attenta ridefinizione nell'ambito del SEC'95 – s'accrescono dell'11,6%.

S'incrementano (+27,8%) anche le altre spese in conto capitale, che presentano, comunque, dimensioni finanziarie di modesto ammontare (598 mld).

Si azzerano, infine, gli oneri comuni per effetto dello spostamento nel Titolo III delle somme destinate al fondo ammortamento titoli di Stato.

Sul piano della cassa – dopo l'impennata dei pagamenti, dovuta anche a fattori occasionali, registrata nel precedente esercizio – si mantiene stazionaria la voce "interventi" (369.777 mld).

Un profilo gestionale maggiormente calante (-6%) rispetto alla competenza mostrano i pagamenti per "debito pubblico" (139.722 mld); regrediscono del 7,8% le erogazioni (4.021 mld) per "trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi".

Meno intensa (+5,7%) rispetto agli impegni è l'evoluzione dei pagamenti per oneri comuni (21.049 mld).

Nell'ambito del titolo II gli investimenti (66.803 mld) evidenziano un ritmo di crescita del 9,6%; le altre spese – peraltro esigue in valore assoluto (477 mld) - un incremento dell'81,4%.

Gli oneri comuni, per le ragioni già esposte, non registrano alcun pagamento.

Il rimborso di passività finanziarie – pur gravato dalle somme relative al fondo ammortamento titoli di Stato e delle quote di ammortamento dei mutui di Regioni ed enti locali a carico dello Stato – mostra una consistente flessione (da 387.645 a 320.302 sulla competenza; da 378.327 a 322.068 sulla cassa).

3.8 Classificazione funzionale – COFOG.

3.8.1 Per il secondo anno è stata ufficialmente adottata la nuova classificazione funzionale, basata sullo schema definito dall'Unione Europea (COFOG, SEC 95).

I primi tre livelli di classificazione esprimono le funzioni di Governo, comuni a tutti i paesi dell'Unione europea. E' stato, inoltre, aggiunto il quarto livello di dettaglio che rappresenta le "missioni istituzionali" corrispondenti agli obiettivi di ciascuna amministrazione.

In questa sede, riservata a valutazione di ordine generale, viene sviluppata una sommaria analisi degli andamenti delle divisioni, gruppi e lassi che caratterizzano la nuova classificazione funzionale.

Al fine di assicurare il necessario confronto – con gli esercizi precedenti – la Corte ha provveduto a riclassificare i dati anche per l'esercizio 2000, secondo la metodologia esposta nelle precedenti relazioni.

I profili gestionali evidenziati risultano, in parte, disallineati rispetto alle risultanze ufficiali del rendiconto generale dello Stato. Di ciò si dà atto nella tavola 3.18.

L'esame degli andamenti di spesa viene effettuata, pertanto, sulla base dei dati riclassificati dalla Corte e assume come anno base il 1998.

3.8.2 Nonostante la flessione registrata nel 2000 (-8,2 e -9,4%), l'aggregato di gran lunga più consistente è costituito dalla divisione 1 "servizi generali delle pubbliche amministrazioni" (621.194 e 615.542 mld), gonfiata da 8.438 e 9.905 mld di regolazioni debitorie.

Il calo è determinato dalla voce "transazioni relative al debito pubblico", (427.975 e 427.198 mld; -14,4 e -14,3%), che sconta l'ulteriore flessione della spesa per interessi e il minor aggravio del "rimborso di passività finanziarie". La restante parte degli oneri – legata alle effettive vicende gestorie e non all'eredità del passato – si riferisce ai gruppi "organi esecutivi e legislativi, affari finanziari e fiscali, affari esteri" (116.708 e 114.154 mld) e "trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli amministrativi" (64.228 e 63.881 mld).

Una dinamica superiore alla media (+11,1 e +15,9%) mostra la divisione 2 "difesa" (28.260 e 27.756 mld), spinta dall'evoluzione (+8 e +14,4%) degli oneri per la "difesa militare" (24.598 e 24.554 mld) e da quella ancor più pronunciata (+69,9 e +52,8%) della spesa per la "difesa civile" (2.495 e 2.118 mld).

Si evidenzia uno sviluppo (+6,9 e +8,4%) degli oneri della divisione 3 “ordine pubblico e sicurezza” (35.976 e 35.589 mld) più intenso rispetto all’anno precedente. L’incremento è da ricondurre, in buona misura, all’aggregato maggioritario “servizi di polizia” (21.639 e 21.402 mld; +7,2 e +8,1%), ma interessa anche gli altri gruppi: “tribunali” (6.498 e 6.651 mld), “istituzioni penitenziarie” (4.757 e 4.394 mld) e “servizi antincendio” (2.517 e 2.524 mld).

Si conferma al terzo posto per dimensioni finanziarie la divisione 4 “affari economici” (93.041 e 77.524 mld), che presenta un’evoluzione (+4,4 e +9,3%) superiore a quella segnata nel 1999. Gran parte della crescita è dovuta all’incremento delle voci maggioritarie “trasporti” (38.769 e 31.053 mld; +0,6 e +5,2%) e, soprattutto, “affari generali economici, commerciali e del lavoro” (35.362 e 29.473 mld; +13,2 e +15,3%), cui si contrappone il decremento delle “attività estrattive, manifatturiere ed edilizie” (8.822 e 7.451 mld; -15,1 e -12,8%).

La voce “comunicazioni” risulta espansiva in termini di impegni (2.919 mld; +10,9%) e registra quasi un raddoppio dei pagamenti (3.014 mld; +97,2%).

Ripiegano nettamente gli oneri per “combustibili ed energia” (284 e 285 mld; -50 e -40,5%) e in misura inferiore quelli per “agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia”, (2.641 e 2.691 mld; -26,1 e -4,3%).

Moderatamente espansivi (+4,2 e +1,1%) risultano, dopo la forte accelerazione del precedente esercizio, gli oneri della divisione 5 “tutela dell’ambiente” (5.445 e 4.232 mld).

La sua crescita è trainata dalle voci “protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici” (da 2.042 a 2.717 e da 1.687 a 2.093 mld) e “gestione dei rifiuti” (da 428 a 524 e da 328 a 367 mld), cui fa riscontro il ripiegamento della voce “riduzione dell’inquinamento” (da 1.463 a 749 e da 1.087 a 663 mld). Un divaricato profilo gestionale espone la “gestione delle acque reflue” (da 889 a 944 mld e da 714 a 687 mld).

La spesa della divisione 6 “insediamenti urbani ed assetto del territorio” mostra simultaneamente una consistente flessione degli impegni (10.400 mld; -8,9%) e un deciso incremento dei pagamenti (11.800 mld; +19,4%).

Tale esito è fortemente influenzato dal gruppo maggioritario “assetto del territorio (6.246 e 7.685 mld; -22,4 e +4,3%) e dalla voce “insediamenti urbani” (3.578 e 3.573 mld; +27,5 e +69,6%), mentre è pressochè irrilevante, per le sue ridotte dimensioni, l’evoluzione degli oneri per “approvvigionamento idrico” (324 e 362 mld; +7,9 e +34,6%).

Cresce del 5,2% sul lato della competenza (80.297 mld) la divisione 7 “sanità”, che presenta contemporaneamente una forte diminuzione sulla cassa (72.362 mld; -20,4%), gonfiata nel precedente esercizio dalle operazioni di chiusura di anticipazioni di tesoreria per oltre 30.000 mld.

Il profilo gestionale è marcato dalla voce maggioritaria “servizi di salute pubblica” (75.309 e 69.507 mld; +4,8 e -22%), sospinta peraltro da 12.544 e 7.420 mld di regolazioni debitorie.

Segnano una battuta d’arresto (-2,7%) gli impegni (10.455 mld) della divisione 8 “attività ricreative, culturali e religiose” che peraltro registra un incremento dei pagamenti (11.506 mld; +10%). All’interno della divisione in esame una divaricazione gestionale anche più ampia presenta la voce “servizi radiotelevisivi e di editoria” (4.038 e 4.857 mld; -2,3 e +24,3%), mentre la voce maggioritaria “servizi culturali” s’accresce moderatamente su entrambi i lati della gestione (4.665 e 4.914 mld; +1,9 e +3,2%). Per contro una evoluzione negativa si registra per “servizi religiosi e altri servizi per la collettività (1.381 e 1.376 mld; -11,4 e -12,7%).

S’incrementa in termini di competenza e di cassa (+7,5 e +11,2%) la spesa della divisione 9 “istruzione” (76.143 e 78.213 mld). Concorrono a tale esito le principali voci di spesa. L’“istruzione prescolastica e primaria” espone indici incrementali a doppia cifra (24.447 e 26.160 mld; +13 e +17,3%); l’“istruzione secondaria” – che rappresenta la maggiore area di spesa (36.183 e 38.117 mld) – mostra tassi di crescita del 5,7 e dell’8,5%; l’“istruzione superiore” (14.137 e 12.766 mld) evidenzia uno sviluppo inferiore (+4,2 e +7,3%) al dato medio.

Pur declinante (-4,7 e -4,1%), a causa delle minori somme destinate alla regolazione di anticipazioni di tesoreria, la divisione 10 “protezione sociale” mantiene il secondo posto in termini di consistenza finanziaria (132.394 e 129.529 mld). Al suo interno una flessione doppia rispetto al dato generale accusa la voce maggioritaria

“vecchiaia” (87.110 e 85.970 mld; -9,2 e -9,1%). Crescono, invece, in misura consistente le voci “malattia ed invalidità” (25.580 e 24.807 mld; +11,9 e +9,7%), sospinta da 7.212 mld di regolazioni contabili a favore degli invalidi, e “famiglia” (5.208 e 4.453 mld; +17,9 e +17,5%).

D'altra parte, la voce “disoccupazione” si flette in termini di impegni (11.742 mld; -2,8%), ma registra un contestuale incremento dei pagamenti (11.566 mld; +3,7%).

Tavola 1.1

RISULTATI DIFFERENZIALI (a)

SERIE STORICA 1992-2000

(Miliardi di Lire)

COMPETENZA						CASSA						
Previsioni iniziali	var. es. prec.	Previsioni definitive	var. es. prec.	RISULTATI	var. es. prec.	Previsioni iniziali	var. es. prec.	Previsioni definitive	var. es. prec.	RISULTATI	var. es. prec.	
importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	
RISPARMIO PUBBLICO												
1992	-66.706,3	-23,6	-69.851,0	-21,4	-43.063,6	25,8	-80.922,0	-21,5	-101.944,6	-19,3	-51.479,1	25,9
1993	-70.319,7	-5,4	-75.065,6	-7,5	-40.864,3	5,1	-89.257,0	-10,3	-115.409,9	-13,2	-44.448,8	13,7
1994	-79.934,4	-13,7	-92.466,7	-23,2	-60.505,4	-48,1	-92.822,7	-4,0	-131.150,4	-13,6	-64.782,2	-45,7
1995	-93.978,5	-17,6	-82.941,0	10,3	-68.848,6	-13,8	-120.805,0	-30,1	-124.148,4	5,3	-57.233,0	11,7
1996	-85.400,9	9,1	-78.492,8	5,4	-48.956,6	28,9	-107.476,0	11,0	-134.151,7	-8,1	-63.220,6	-10,5
1997	-47.024,7	44,9	-49.250,1	37,3	43.702,6	189,3	-16.930,2	84,2	-30.917,5	77,0	56.114,2	188,8
1998	-44.086,2	6,2	-61.685,7	-25,3	-10.026,4	-122,9	-66.132,8	-290,6	-64.598,3	-108,9	-18.369,4	-132,7
1999	-40.099,6	9,0	-49.813,3	19,2	22.046,8	319,9	-51.072,1	22,8	-101.297,5	-56,8	-21.054,2	-14,6
2000	-25.014,4	37,6	-9.464,1	81,0	42.470,3	92,6	-43.951,6	13,9	-60.756,3	40,0	13.054,6	162,0
INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO												
1992	-118.210,6	-4,7	-129.244,9	-12,5	-106.590,8	8,2	-147.657,5	-5,7	-180.307,3	-7,2	-106.236,1	16,3
1993	-138.146,0	-16,9	-174.164,0	-34,8	-139.235,5	-30,6	-170.625,8	-15,6	-238.062,4	-32,0	-141.067,2	-32,8
1994	-148.284,6	-7,3	-158.193,6	9,2	-124.506,8	10,6	-173.672,9	-1,8	-216.120,9	9,2	-117.205,5	16,9
1995	-161.922,6	-9,2	-152.831,4	3,4	-128.026,5	-2,8	-201.034,4	-15,8	-216.785,1	-0,3	-106.970,8	8,7
1996	-153.388,8	5,3	-144.658,7	5,3	-104.852,8	18,1	-189.489,3	5,7	-224.705,4	-3,7	-117.973,0	-10,3
1997	-101.912,8	33,6	-73.668,9	49,1	27.192,5	125,9	-62.407,0	67,1	-52.182,4	76,8	63.897,6	154,2
1998	-107.696,4	-5,7	-102.960,4	-39,8	-48.156,6	-277,1	-122.806,1	-96,8	-111.533,4	-113,7	-40.375,8	-163,2
1999	-110.771,1	-2,9	-93.430,0	9,3	-11.933,6	75,2	-119.464,6	2,7	-141.589,8	-26,9	-36.055,0	10,7
2000	-103.283,7	6,8	-86.396,0	7,5	-22.484,2	-88,4	-112.819,4	5,6	-135.232,9	4,5	-33.666,7	6,6
SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+)												
1992	-124.656,9	-5,3	-137.772,2	-12,9	-114.867,6	6,6	-155.531,7	-6,8	-190.579,4	-7,8	-113.614,1	15,4
1993	-145.664,6	-16,9	-181.838,6	-32,0	-146.582,2	-27,6	-176.622,2	-13,6	-247.984,6	-30,1	-148.552,3	-30,8
1994	-153.324,5	-5,3	-172.048,8	5,4	-138.022,2	5,8	-179.204,3	-1,5	-233.996,0	5,6	-130.678,7	12,0
1995	-168.050,9	-9,6	-161.918,0	3,0	-141.877,2	-2,8	-207.709,7	-15,9	-236.963,6	-1,3	-121.500,1	7,0
1996	-160.138,0	4,7	-165.667,5	0,7	-125.411,7	11,6	-200.333,6	3,6	-250.656,7	-5,8	-140.966,4	-16,0
1997	-108.211,3	32,4	-124.737,5	24,7	-23.509,4	81,3	-69.221,7	65,4	-104.362,5	58,4	12.735,9	109,0
1998	-116.546,9	-7,7	-139.632,9	-11,9	-84.318,5	-258,7	-132.521,3	-91,4	-148.662,7	-42,4	-75.335,2	-691,5
1999	-120.572,1	-3,5	-139.410,9	0,2	-57.726,1	31,5	-130.233,2	1,7	-188.593,2	-26,9	-81.740,4	-8,5
2000	-112.118,6	7,0	-95.605,8	31,4	-31.289,2	45,8	-121.239,1	6,9	-144.659,5	23,3	-41.888,1	48,8
DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO												
1992	—	—	-886,0	-35,8	-22.214,0	-472,6	—	—	-243,6	-23,7	-20.115,8	-34,6
1993	—	—	-331,9	62,5	30.683,0	238,1	—	—	143,9	159,1	28.386,1	241,1
1994	—	—	-337,4	-1,7	78.922,3	157,2	—	—	1.601,9	1013,2	92.161,0	224,7
1995	—	—	-2.158,2	-539,7	-16.182,4	-120,5	—	—	-1.272,7	-179,4	-1.801,5	-102,0
1996	—	—	371,9	117,2	25.750,3	259,1	—	—	2.865,6	325,2	10.266,4	669,9
1997	—	—	-327,8	-188,1	114.743,0	345,6	—	—	836,8	-70,8	150.631,2	1367,2
1998	—	—	-2.310,5	-604,9	6.578,5	-94,3	—	—	-616,3	-173,6	19.242,4	-87,2
1999	—	—	-6.659,7	-188,2	15.273,7	132,2	—	—	-3.880,7	-529,7	-4.551,5	-123,7
2000	—	—	11.179,9	267,9	-9.453,2	-161,9	—	—	13.949,5	459,5	-21.836,7	-379,8
RICORSO AL MERCATO												
1992	-244.223,2	-7,3	-256.501,4	-11,4	-225.754,6	2,2	-275.108,9	-7,9	-309.742,2	-8,5	-223.656,3	7,6
1993	-257.845,5	-5,6	-294.001,3	-14,6	-242.031,7	-7,2	-288.814,6	-5,0	-361.080,5	-16,6	-244.328,6	-9,2
1994	-290.511,6	-12,7	-295.752,1	-0,6	-258.280,4	-6,7	-316.449,6	-9,6	-358.005,1	0,9	-245.041,7	-0,3
1995	-368.388,5	-26,8	-358.516,7	-21,2	-329.987,8	-27,8	-408.078,4	-29,0	-434.636,8	-21,4	-315.606,9	-28,8
1996	-363.748,6	1,3	-366.964,8	-2,4	-314.944,6	4,6	-403.965,0	1,0	-452.045,2	-4,0	-330.428,4	-4,7
1997	-364.659,4	-0,3	-376.106,7	-2,5	-259.960,5	17,5	-325.679,8	19,4	-356.528,4	21,1	-224.072,3	32,2
1998	-429.344,7	-17,7	-492.838,3	-31,0	-414.717,9	-59,5	-445.332,8	-36,7	-502.065,7	-40,8	-402.053,9	-79,4
1999	-385.469,5	10,2	-511.600,1	-3,8	-400.041,4	3,5	-395.132,7	11,3	-564.667,4	-12,5	-419.866,6	-4,4
2000	-375.801,0	2,5	-418.076,3	18,3	-351.591,5	12,1	-384.926,2	2,6	-480.332,9	14,9	-363.975,0	13,3

(a) Nelle colonne relative alle variazioni percentuali il segno negativo posto accanto al valore indica un peggioramento rispetto all'esercizio precedente.

Tavola 1.3

EVOLUZIONE SALDO NETTO DA FINANZIARE

(depurato delle regolazioni debitorie)

SERIE STORICA 1992-2000

(Miliardi di Lire)

IMPEGNI				
RISULTATI	var. es. prec.	REGOLAZIONI DEBITORIE	RISULTATI NETTI	var. es. prec.
	%			%

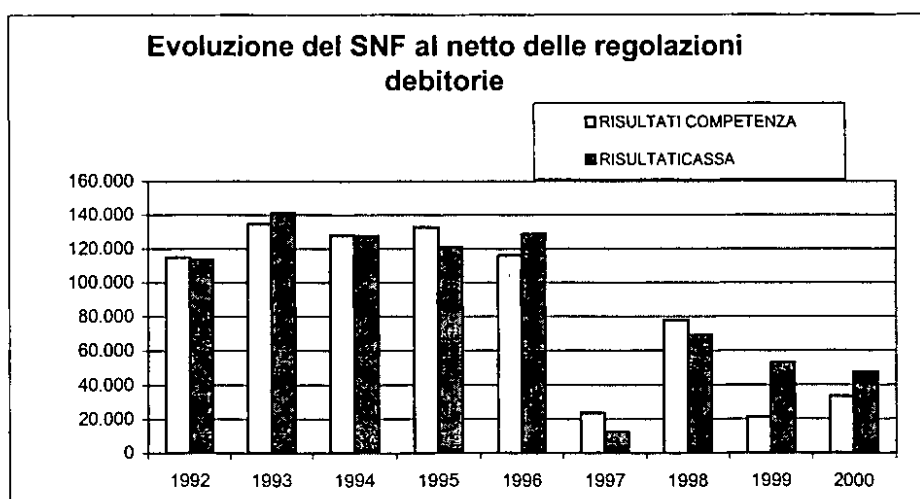
1992	114.868	6,6		114.868	6,6
1993	146.582	27,6	12.000	134.582	17,2
1994	138.022	-5,8	10.000	128.022	-4,9
1995	141.877	2,8	9.089	132.788	3,7
1996	125.412	-11,6	9.276	116.136	-12,5
1997	23.509	-81,3		23.509	-79,8
1998	84.319	258,7	6.424	77.895	231,3
1999	57.726	-31,5	36.697	21.029	-73,0
2000	61.402 (**)	6,4	28.194	33.208	57,9

PAGAMENTI				
RISULTATI	var. es. prec.	REGOLAZIONI DEBITORIE	RISULTATI NETTI	var. es. prec.
	%			%

	113.614	15,4		113.614	15,4
	148.552	30,8	7.370	141.182	24,3
	130.679	-12,0	3.093	127.586	-9,6
	121.500	-7,0	565	120.935	-5,2
	140.966	16,0	12.297	128.669	6,4
	12.736	-91,0		12.736	-90,1
	75.335	491,5	6.246	69.089	442,5
	81.740	8,5	28.860	52.880	-23,5
	71.891 (**)	-12,0	24.537	47.354	-10,5

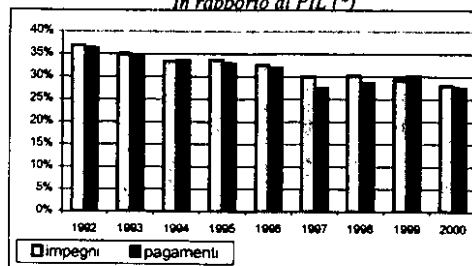
(*) Inclusi 30.113 Mld destinati al Fondo ammortamento titoli di Stato

(**) Inclusi 30.003 Mld destinati al Fondo ammortamento titoli di Stato

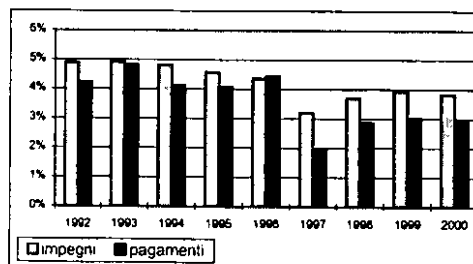


SPESA CORRENTE ()**

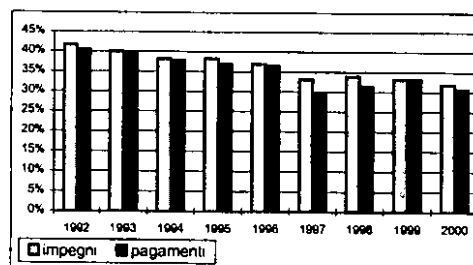
Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	554.119	--	545.144	--
1993	544.217	-1,8	537.416	-1,4
1994	546.924	0,5	551.834	2,7
1995	593.570	8,5	578.927	4,9
1996	607.144	2,3	597.368	3,2
1997	581.332	-4,3	534.321	-10,6
1998	611.707	5,2	579.565	8,5
1999	622.424	1,8	642.841	10,9
2000	632.576	1,6	623.782	-3,0

In rapporto al PIL ()***SPESA IN CONTO CAPITALE (**)**

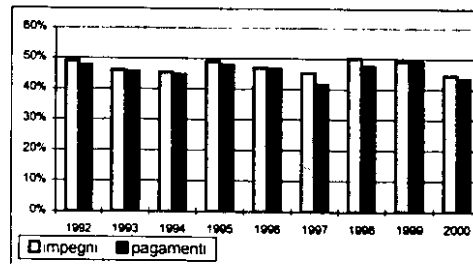
Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	73.460	--	63.576	--
1993	76.350	3,9	74.724	17,5
1994	78.991	3,5	67.444	-9,7
1995	80.405	1,8	71.570	6,1
1996	81.089	0,9	82.850	15,8
1997	61.957	-23,6	38.265	-53,8
1998	75.101	21,2	57.925	51,4
1999	83.537	11,2	64.449	11,3
2000	86.277	3,3	67.280	4,4

**SPESA FINALE (**)**

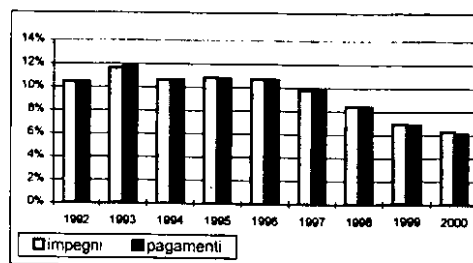
Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	627.579	--	608.720	--
1993	620.567	-1,1	612.140	0,6
1994	625.915	0,9	619.278	1,2
1995	673.975	7,7	650.498	5,0
1996	688.233	2,1	680.218	4,6
1997	643.289	-6,5	572.586	-15,8
1998	686.808	6,8	637.490	11,3
1999	705.962	2,8	707.289	10,9
2000	718.853	1,8	691.062	-2,3

**SPESA COMPLESSIVA (**)**

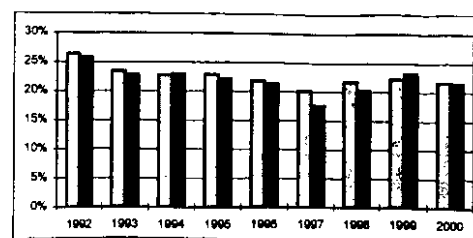
Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	738.466	--	718.763	--
1993	716.017	-3,0	707.916	-1,5
1994	746.174	4,2	733.641	3,6
1995	862.086	15,5	844.605	15,1
1996	877.766	1,8	869.680	3,0
1997	879.740	0,2	809.394	-6,9
1998	1.017.207	15,6	964.107	19,1
1999	1.048.277	3,1	1.045.041	8,4
2000	1.009.042	-3,7	983.146	-5,9

**INTERESSI**

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	157.316	--	157.224	--
1993	180.450	14,7	182.843	16,3
1994	174.334	-3,4	174.225	-4,7
1995	190.818	9,5	189.277	8,6
1996	200.187	4,9	199.608	5,5
1997	190.215	-5,0	191.470	-4,1
1998	170.885	-10,2	170.420	-11,0
1999	148.192	-13,3	146.822	-13,8
2000	143.137	-3,4	138.909	-5,4

**SPESA CORRENTE (al netto degli interessi) (**)**

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	396.803	--	387.921	--
1993	363.767	-8,3	354.574	-8,6
1994	372.590	2,4	377.609	6,5
1995	402.752	8,1	389.651	3,2
1996	406.957	1,0	397.760	2,1
1997	391.117	-3,9	342.851	-13,8
1998	440.822	12,7	409.145	19,3
1999	474.232	7,6	496.019	21,2



Capitolo III

Legislazione di spesa e mezzi di copertura

- 1. Premessa.**
- 2. Dati e valutazioni d'insieme.**
- 3. Le tecniche di quantificazione degli oneri.**
- 4. Le modalità di copertura.**
- 5. La legge finanziaria.**

1. Premessa.

Il presente capitolo contiene, analogamente agli anni precedenti, brevi note sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 2000, tratte dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento - in base al disposto dell'art. 11 ter, comma 6, della legge n. 468/78, come modificata dalla legge n. 362/88 - sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel quadrimestre stesso e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Per una completa rassegna della legislazione di spesa del 2000 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 14 luglio 2000, il 4 dicembre 2000 e il 28 febbraio 2001.

Al presente capitolo sono allegati tre prospetti, il primo dei quali indica, in ordine cronologico, i nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi, mentre il secondo illustra la ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura; il terzo infine distingue, per ciascuna legge, le spese correnti da quelle di investimento.

Come anche nei precedenti esercizi, gli oneri indicati non esauriscono completamente quelli effettivamente derivanti dalla legislazione dell'anno. Permane

infatti la presenza di ulteriori oneri non quantificati o quantificati in modo insufficiente e di oneri la congruità della cui quantificazione appare incerta: oltre che alle pagine che seguono, si rinvia, per un esame puntuale e dettagliato delle singole fattispecie, alle citate relazioni quadrimestrali.

Nel rinviare a quanto esposto più avanti circa gli aspetti della seconda attuazione della legge n. 208 del 25 giugno 1999 – che, come è noto, ha introdotto una serie di modifiche ai documenti e alle procedure contabili nel quadro di una riforma degli strumenti di finanza pubblica – sulla struttura della legge finanziaria, si ricorda in questa sede che l'unica norma contenuta nella legge stessa che riguardi il profilo della quantificazione e della copertura degli oneri è costituita dall'obbligo di presentazione della relazione tecnica a corredo degli schemi dei decreti legislativi.

L'opportunità dell'introduzione di tale obbligo era stata ripetutamente posta in evidenza da questa Corte, che non può pertanto che confermare al riguardo un giudizio largamente positivo.

Tuttavia, nella legge non sono stati recepiti né gli elementi di maggior rigore nelle regole sulla copertura delle leggi di spesa a suo tempo inseriti nell'A.C. 2732-ter approvato dal Senato il 17 novembre 1996¹, né l'integrazione dell'art. 11-ter comma 6 della legge n. 468 del 1978 – presente anch'essa nel citato disegno di legge – volta ad attribuire a questa Corte il compito di riferire sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi e le norme di copertura recate dalle leggi di delegazione.

La Corte continua ad auspicare l'adozione legislativa di questa scelta, che appare tanto più necessaria in quanto, anche se nel 2000 si è rilevato un deciso rallentamento nella previsione di nuove deleghe legislative, negli ultimi anni si è comunque assistito ad un processo di obbiettivo spostamento dell'asse decisionale concreto dalle leggi ai decreti legislativi.

Va al riguardo tenuto conto del fatto che non è possibile formulare valutazioni sulle tecniche di quantificazione degli oneri stanziati con le norme di delega e procedere

¹ Fra tali elementi di maggior rigore vanno ricordati sia la previsione - per le spese obbligatorie di carattere permanente il cui onere a regime ecceda di oltre il 10% quello dell'ultimo esercizio del bilancio triennale - della necessità di meccanismi integrativi idonei a garantire la copertura della differenza, sia un più stringente vincolo per il Governo alla proposizione di misure di correzione ove nel corso dell'esecuzione delle leggi di spesa emergano scostamenti rispetto alle previsioni assunte ai fini della definizione della copertura.

a riscontri dell'effettivo rispetto della condizione di neutralità finanziaria delle norme delegate, che ricorre con grande frequenza, senza prendere in esame le norme sostanziali da cui deriva l'effettivo onere posto a carico della finanza pubblica: d'altra parte, sia nel caso in cui le deleghe contengano una clausola di neutralità finanziaria, sia nel caso in cui prevedano specifici stanziamenti, qualora dalla normazione delegata scaturiscano diritti soggettivi o comunque oneri non modulabili discrezionalmente, i connessi obblighi finanziari possono vanificare il riferimento a risorse predeterminate, anche se indicate quale limite massimo di spesa.

In definitiva, come già rilevato lo scorso anno, il mancato aggiornamento della normativa contabile rispetto all'evolversi dei processi di formazione delle norme di spesa determina una perdita di significatività dei referti della Corte ed il conseguente affievolimento sia delle garanzie poste a tutela degli equilibri della finanza pubblica sia del controllo parlamentare.

In ogni caso, anche in assenza di tale aggiornamento, potrebbe farsi ricorso, almeno nei casi di maggior rilievo finanziario, all'art. 16 della l. n. 400/88, finora mai attivato, che attribuisce ai presidenti delle Camere, anche su iniziativa delle Commissioni parlamentari, il potere di richiedere alla Corte dei conti che questa esprima le proprie valutazioni "in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge di un decreto legge o dall'emanazione di un decreto legislativo adottato dal Governo su delegazione delle Camere".

2. Dati e valutazione d'insieme.

2.1 A differenza del precedente esercizio, nel 2000 si è registrato un notevole rallentamento della produzione legislativa: nel corso dell'anno sono state infatti pubblicate complessivamente 145 leggi a fronte di 205 e di 168 rispettivamente nel 1999 e nel 1998.

Dall'esame della tipologia delle leggi stesse, si rileva tuttavia che il rallentamento è in gran parte dovuto ad una decisa riduzione delle leggi di ratifica di trattati internazionali (40, a fronte delle 88 del 1999), mentre stazionario rispetto al precedente esercizio è stato il numero delle leggi di conversione di decreti-legge (28) e delle leggi di iniziativa parlamentare (33): per quanto riguarda queste ultime va comunque

avvertito che in alcuni casi le proposte di origine parlamentare sono state unificate con disegni di legge del medesimo oggetto presentati dal Governo.

Come risulta dall'allegato prospetto n. 1, le leggi che hanno espresse conseguenze di carattere finanziario – escludendo dal computo la legge di assestamento del bilancio (n. 317 del 13 ottobre), la legge finanziaria (n. 388 del 23 dicembre) e la legge di approvazione del bilancio di previsione (n. 389 del 23 dicembre) - ammontano a 84 (100 nel 1999 e 98 nel 1998), di cui 14 (11 nel 1999 e ancora 14 nel 1998) di conversione di decreti-legge; da questo ultimo dato, risulta che può parlarsi soltanto in termini molto relativi di una ripresa della quota dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria .

Le leggi di spesa di iniziativa parlamentare sono state 17, rispetto alle 21 del precedente anno ed alle 17 del 1998. Piuttosto numerose e finanziariamente rilevanti sono state, come di consueto, le modifiche e le integrazioni apportate in sede parlamentare – anche attraverso emendamenti presentati dallo stesso Governo - agli originari testi dei disegni di legge: esse incidono in misura non marginale sulla natura e sulla dimensione degli oneri, determinando così spesso una perdita di significatività delle relazioni tecniche allegate agli originari disegni di legge.

Per ovviare a tale inconveniente, nella quasi totalità dei casi le Commissioni competenti, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 11-ter comma 3 della legge n. 468 del 1978, hanno richiesto al Governo la compilazione della relazione tecnica per la verifica delle quantificazioni degli oneri connessi agli emendamenti stessi.

Peraltro, in disparte la circostanza che non sempre tali relazioni risultano inserite negli atti parlamentari e che una parte di esse presenta anche carenze di carattere formale (mancanza di firma, omesso visto del Tesoro, ecc.), permangono, come risulta dalle relazioni quadrimestrali della Corte ed anche dalle pagine che seguono, problemi per la valutazione di congruità delle tecniche di quantificazione adottate derivanti dalla estrema sommarietà di talune relazioni tecniche supplementari e integrative.

2.2 Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 2000/2002 – che si estende anche all'esercizio 1999 per effetto dell'origine nell'esercizio stesso di una parte degli

oneri – ammontano a complessivi 35.671 mld, di cui 19.475 nel 2000, 7.980 nel 2001 e 7.621 nel 2002.

Sull'esercizio 1999 gravano circa 595 mld, per effetto in parte della pubblicazione nei primi giorni del 2000 di leggi approvate alla fine del 1999, in parte della conversione di decreti-legge adottati sul finire di tale anno ed in parte del mantenimento nel 2000 di accantonamenti del fondo speciale di parte corrente relativi a spese corrispondenti ad obblighi internazionali e di accantonamenti del fondo speciale di parte capitale relativi a disegni di legge già approvati da un ramo del Parlamento. Gli "slittamenti" di copertura in questione sono pertanto risultati tutti rispondenti alla normativa contabile in vigore (art. 11 bis comma 5 della legge n. 468/78).

Gli oneri successivi al 2002 – singolarmente indicati nell'allegata tav. 1 e ancor più dettagliatamente nelle schede a corredo delle relazioni trimestrali – comprendono oneri pluriennali e permanenti. Questi ultimi comportano, senza tener conto degli oneri futuri connessi alle leggi n. 328 e n. 353, la cui determinazione è rinviata alle leggi finanziarie dei rispettivi esercizi, una spesa a regime (dal 2023) di circa 6.985 mld annui, importo vicino a quello del 1999 (7.302 mld), ma notevolmente superiore a quello medio dei precedenti esercizi (circa 2.800 mld). Con la minima eccezione di 20 mld annui di cui alla legge n. 6 del 10 gennaio 2000 ("Iniziativa per la diffusione della cultura scientifica"), la spesa è interamente di carattere corrente.

Complessivamente contenuto è invece il peso degli oneri pluriennali, dipendenti in larga misura da limiti di impegno e destinati a spese di investimento: si tratta infatti di quote decrescenti a partire dal punta massima di 290 mld circa nel 2003.

Dall'insieme degli oneri pluriennali e permanenti deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del 2000 sia per gli esercizi compresi nel triennio 2000\2002 allargato all'anno precedente sia per quelli successivi, ripartite per esercizio e per tipologia; dal computo restano esclusi, come già nel precedente esercizio, gli oneri connessi ai cosiddetti "interventi per lo sviluppo" contenuti nella legge finanziaria, oggetto di specifica analisi nella relazione della Corte sulle leggi del terzo quadrimestre del 2000 e brevemente passati in rassegna nel capitolo primo della presente relazione.

(in miliardi)

Esercizio	Onere Complessivo	Di cui			
		Spese correnti	%	Spese c/cap	%
1999	595	415	69,7	180	30,3
2000	19.475	18.880	96,5	595	3,5
2001	7.980	7.422	93,0	558	7,0
2002	7.621	7.048	92,5	573	7,5
2003	6.273	5.964	95,1	309	4,9
2004	6.824	6.525	95,6	299	4,4
2005	6.855	6.556	95,6	299	4,4
2006	6.866	6.591	96,0	275	4,0
2007	6.899	6.629	96,1	970	3,9
2008	6.939	6.669	96,1	970	3,9
2009	7.001	6.731	96,1	970	3,9
2010	7.045	6.775	96,2	970	3,8
2011	7.090	6.820	96,2	970	3,8
2012	7.108	6.838	96,2	970	3,8
2013	7.127	6.857	96,2	970	3,8
2014	7.050	6.873	97,5	177	2,5
2015	7.035	6.891	98,0	144	2,0
2016	6.926	6.905	99,7	21	0,3
2017	6.941	6.921	99,7	20	0,3
2018	6.959	6.939	99,7	20	0,3
2019	6.974	6.954	99,7	20	0,3
2020/22	6.977	6.957	99,7	20	0,3
dal 2023	6.985	6.965	99,7	20	0,3

Dal quadro complessivo di cui sopra emergono due dati di particolare rilievo.

In primo luogo, la misura ormai quasi trascurabile dell'incidenza della spesa di investimento, che rafforza la tendenza già manifestatasi nel corso dell'esercizio 1999 ad un suo rapido declino. Infatti, nell'esercizio 1998 la spesa stessa aveva rappresentato, su base annua, il 44,6% della spesa autorizzata nell'ambito del bilancio triennale ed il 47,9% di quella relativa al decennio successivo; nel 1999 essa, sempre su base annua, era scesa rispettivamente al 27,4% ed al 25,5%. Nell'esercizio su cui si riferisce i rispettivi valori sono stati appena del 5,3% e del 4,1%, anche se va tenuto conto degli

interventi in materia di investimenti pubblici previsti dalla legge finanziaria (artt. 131-145), che interessano i futuri esercizi a partire dal 2001.

In secondo luogo, la massima parte degli oneri relativi agli esercizi compresi nel bilancio triennale, e segnatamente negli ultimi due esercizi se si prescinde dalla restituzione del c.d. “bonus fiscale”, permane anche negli esercizi successivi; inoltre, trattandosi quasi esclusivamente di spesa corrente, essa presenta forti caratteri di rigidità.

Si tratta, come è noto, di una situazione non nuova, sui cui aspetti negativi la Corte ha posto costantemente l'accento, richiamando anche l'attenzione — come nelle ultime relazioni sul rendiconto generale dello Stato — sull'opportunità di modifiche normative che introducano almeno l'obbligo di una motivata valutazione di massima della compatibilità dell'ulteriore irrigidimento del bilancio causato dalle spese stesse con gli obiettivi di politica economica di medio e lungo termine e con i vincoli esterni di livello dei saldi e di progressiva riduzione dello stock del debito.

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità è però soggetta ad un duplice ordine di limitazioni: da un lato la presenza di ulteriori oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura e dall'altro i problemi di congruità delle quantificazioni effettuate.

Sotto il primo profilo, anche se la consistente quota di provvedimenti d'urgenza e soprattutto le modifiche degli originari disegni di legge nel corso dell'iter parlamentare hanno determinato una maggiore presenza di oneri non quantificati e non coperti, l'indicato limite riveste, dal punto di vista finanziario, un rilievo tutto sommato modesto.

Sotto il secondo profilo, come risulta dalle osservazioni formulate nelle relazioni trimestrali ed anche, sinteticamente, dall'esposizione che segue, la valutazione è invece resa incerta dalla presenza, finanziariamente rilevante, di alcune tipologie di spesa di incerta o difficile quantificazione anche per la loro proiezione temporale - molte delle quali determinano l'attribuzione di diritti soggettivi a tutti i possessori di determinati requisiti e pertanto ad una platea di beneficiari non predeterminata numericamente — ed è aggravata dalla insoddisfacente qualità di molte relazioni

tecniche (o, più spesso, di note tecniche aggiuntive) e dalla scarsità di dati da esse forniti.

2.3 Oltre l'ottanta per cento dei nuovi oneri relativi all'anno 2000 e quasi il sessanta per cento di quelli relativi al biennio successivo derivano da due leggi in materia fiscale – la legge n. 342 del 21 novembre e la legge n. 354 del 23 novembre, di conversione del D.L. 268/2000 – collegate rispettivamente alla manovra di bilancio per il 2000 e a quella per il 2001.

Entrambi i provvedimenti sono stati estesamente esaminati dalla Corte nella citata relazione sulle leggi di spesa pubblicate nell'ultimo quadrimestre del 2000, cui si rinvia.

Come risulta dalle osservazioni in tale sede formulate, che qui si riassumono brevemente, entrambi presentano profili di particolare interesse sia sotto il profilo della quantificazione degli oneri, sia sotto quello delle modalità di copertura.

La legge in argomento del 21 novembre (“Misure in materia fiscale”) rappresenta l'unico tra tutti i disegni di legge collegati alla legge finanziaria per il 2000 presentati nel novembre 1999 che abbia concluso l'iter parlamentare nel corso dell'esercizio stesso.

Tali provvedimenti sono disciplinati, come è noto, dalla legge n. 208 del 25 giugno 1999, che, nel quadro di una riforma degli strumenti di finanza pubblica volta alla razionalizzazione e alla semplificazione di documenti e procedure contabili, ha appunto previsto dei “collegati fuori sessione”, nei quali trovano collocazione norme di carattere ordinamentale ed organizzativo, nonché altre norme, anche di delega, che traggono origine dal D.P.E.F., alla condizione comunque che i relativi effetti finanziari si producano nel medio-lungo termine.

Per quanto, trattandosi del primo anno di applicazione della nuova normativa, sia ancora prematuro esprimere un giudizio conclusivo su questo aspetto della riforma, appare tuttavia indubbio che la mancanza di indicazioni sull'incidenza finanziaria (per definizione a medio-lungo termine) dei “collegati fuori sessione” e sui loro effetti, almeno di massima, sui saldi degli esercizi nei quali è prevista la loro operatività determini un affievolimento della connessione dei provvedimenti stessi con la programmazione economico-finanziaria e di conseguenza una loro minore