

1/RQ/96



SENATO DELLA REPUBBLICA XIII LEGISLATURA
27 DIC. 1996
Doc. XLVIII n. 1

Mod. 2

Corte dei Conti

a Sezioni riunite in sede referente

composte dai magistrati:

PRESIDENTE: dott. Giuseppe CARBONE

COMPONENTI: dott. Tullio LAZZARO, prof. dott. Manin CARABBA, dott. Mario GORI, dott. Pelino SANTORO, dott. Maurizio MELONI, prof. dott. Benito CARUSO, dott. Paolo NERI (rel.), dott. Mario FALCUCCI, dott. Luigi CONDEMI, dott. Maria SANTORO D'AMBROSIO, dott. Gaetano D'AURIA, dott. Carlo CHIAPPINELLI, dott. Simonetta ROSA, dott. Guido MACCAGNO, dott. Giuseppe GUARINO, dott. Maurizio PALA, dott. Marco PIERONI; con l'intervento altresì del dott. Luigi MAZZILLO.

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni, nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

VISTO l'art. 4 del D.L. 23 ottobre 1996, n. 543;

UDITO nella Camera di Consiglio del 17 dicembre 1996 il relatore consigliere Paolo NERI;

PRESENTE il vice Procuratore generale Pasquale IANNANTUONO;

ha deliberato la seguente

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

1. Dati e valutazioni d'insieme.

1.1 Preliminarmente, si deve osservare che, per effetto della emanazione di un numero elevatissimo di decreti legge, in massima parte ancora non convertiti e reiterati in forma sostanzialmente analoga nell'arco di più esercizi, i dati e le valutazioni contenuti nelle relazioni trimestrali della Corte hanno subito una crescente perdita di significatività, in quanto si riferiscono soltanto ad una parte - e neppure la più rilevante - della legislazione di spesa.

D'altronde, i limiti posti dall'art. 11-ter, sesto comma, della legge 468/78, come modificato dalla legge 362/88, non consentono alla Corte di riferire sui provvedimenti in questione.

Ciò premesso, si rileva che il numero di leggi pubblicate nel primo quadrimestre dell'anno in corso si è collocato ad un livello non soltanto largamente inferiore a quello del corrispondente periodo del 1994, nel quale ebbe luogo la fine della legislatura, ma leggermente inferiore anche a quello del primo quadrimestre del 1995: sono state infatti pubblicate 48 leggi (contro le 51 dei primi quattro mesi del 1995 e le 98 del corrispondente periodo del 1994), di cui oltre la metà (26) di ratifica di accordi internazionali e 14 di conversione di decreti-legge.

Le leggi che hanno dichiarato conseguenze di carattere finanziario sono 28 (31 nel 1995), di cui 12 di conversione di altrettanti decreti-legge; a queste ultime va ricondotta la grande maggioranza degli oneri previsti, mentre le leggi di ratifica di accordi internazionali che comportano oneri di bilancio (13) hanno un rilievo finanziario estremamente contenuto, spesso di pochi milioni annui.

Tra le leggi di spesa, soltanto tre sono di iniziativa parlamentare; numerosi sono invece, come di consueto, gli emendamenti che hanno modificato in particolar modo gli originari testi dei decreti-legge e che hanno inciso negativamente - anche se in misura complessivamente meno rilevante dei precedenti quadrimestri - sulla utilizzabilità delle relazioni tecniche inizialmente apprestate.

Interrompendo la tendenza ad una progressiva riduzione delle nuove spese che si è andata consolidando negli ultimi esercizi specie per il ridimensionamento dei fondi speciali operato con le manovre di bilancio degli anni più recenti, la complessiva incidenza finanziaria della legislazione in esame è peraltro notevolmente superiore a quella del corrispondente periodo dei due precedenti esercizi: nell'arco compreso nel bilancio triennale, che si estende peraltro all'intero quadriennio 1995/98 per effetto dell'origine nel 1995 stesso di una parte rilevante degli oneri recati dalla legislazione di spesa definitivamente approvata nel primo quadrimestre dell'anno in corso, i nuovi oneri sono infatti pari a circa 23.300 miliardi contro 15.200 e 16.026 nel primo quadrimestre rispettivamente del 1995 e del 1994.

Peraltro, la massima parte della spesa (complessivamente 18.304 miliardi nel quadriennio 1995/98) si riferisce alla regolazione debitoria recata dalla legge n. 53 del 10.2.96, di conversione del D.L. 13.12.95, n. 526, ed è finalizzata all'estinzione, mediante assegnazione di titoli di Stato, della totalità dei crediti d'imposta risultanti dalla liquidazione delle dichiarazioni dei redditi e dalle dichiarazioni annuali IVA fino a tutto il 1989 e di parte di quelli relativi al periodo 1990-92, senza però che vengano forniti chiarimenti sull'entità complessiva dei crediti d'imposta maturati in quest'ultimo periodo.

La legge in parola comporta anche un onere permanente di 1.359 miliardi annui a partire dal 1999.

Anche se si tratta dell'emersione in bilancio di oneri latenti formatisi nel corso di una pluralità di esercizi sulla base della legislazione vigente, va comunque ribadito che il ricorso all'indebitamento per fronteggiare oneri di natura corrente impegna pesantemente ed irrevocabilmente un gran numero di esercizi futuri, rendendo più difficile il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica di medio-lungo termine, e determina anche una minore trasparenza e significatività dei dati delle singole gestioni, con particolare riguardo ai saldi.

Tali aspetti negativi appaiono poi ancora più evidenti quando il ricorso all'indebitamento non solo è destinato a fronteggiare oneri di natura corrente, ma agisce in sostanza come una vera e propria costante integrazione di stanziamento: è questo il caso, più volte segnalato nelle precedenti relazioni, del ripiano della spesa sanitaria di parte corrente per l'insufficienza delle risorse ad essa destinate, che si ripete senza eccezioni da oltre un decennio e che anche nel quadrimestre in argomento è stato oggetto di un apposito intervento legislativo (art. 1 della legge 31.1.96 n. 34, di conversione del D.L. 1.12.95, n. 509), con il quale la Cassa depositi e prestiti è stata autorizzata - per le maggiori occorrenze finanziarie degli anni 1993 e 1994 - a concedere alle regioni finanziamenti entro il limite massimo di 3.450 miliardi, che il Tesoro dovrà rimborsare in venti annualità a partire dal 1996 con il conseguente onere di circa 400 miliardi annui.

Al netto delle conseguenze finanziarie della legge 53 avanti citata, i nuovi oneri si riducono a circa 5.000 miliardi nel quadriennio, cifra molto al di sotto della media dei corrispondenti periodi dei precedenti esercizi, ma, come si ripete, di scarsa significatività per la presenza di relevantissimi oneri recati nello stesso periodo dalla legislazione d'urgenza: basti indicare per tutti il D.L. 28.3.96 n. 166 che dispone il pagamento in sei annualità degli arretrati sui maggiori trattamenti pensionistici derivanti dalle note sentenze della Corte costituzionale, i cui oneri ammontano a 3.276 miliardi per il solo 1996.

Peraltro, indipendentemente dagli oneri previsti dai decreti-legge, la quota di spese permanenti recata dalla legislazione del quadrimestre - computando gli effetti della legge 53 pari a 1.359 miliardi annui a decorrere dal 1997 - raggiunge i 1.815 miliardi a carico di ciascuno dei futuri esercizi, importo notevolmente più elevato di quello medio dei corrispondenti periodi degli anni più recenti.

La quota delle spese pluriennali non modulabili derivanti da limiti di impegno ed oneri di ammortamento mutui, anche se tutt'altro che esigua, appare invece, pur tenendo conto della lunga durata degli oneri stessi, complessivamente ridotta rispetto al passato: si tratta infatti di 468 miliardi per ciascuna annualità per la durata di venti esercizi, 400 dei quali derivanti dal già citato ripiano della spesa sanitaria prevista dalla legge 34.

Al riguardo, va comunque negativamente sottolineato che soltanto una parte estremamente modesta dell'importo ora indicato (37 miliardi pari a neppure l'8%) è destinata a coprire spese di investimento (interventi in tema di edilizia scolastica di cui alla legge n. 23 dell'11 gennaio 1996).

1.2 Per quanto concerne i profili relativi alla quantificazione degli oneri, la qualità delle relazioni tecniche è come sempre discontinua. Di buona fattura appaiono in generale quelle relative a leggi di ratifica di trattati internazionali (per lo più peraltro di scarso rilievo finanziario), ad eccezione della relazione alla legge n. 48 del 31.1.96, in cui l'indicazione degli oneri di natura sanitaria e previdenziale derivanti dalla ratifica dell'accordo con la Repubblica di San Marino per la modifica della vigente convenzione in materia di sicurezza sociale, è priva di qualsiasi supporto dimostrativo.

In alcuni casi le relazioni tecniche appaiono decisamente carenti.

In particolare, la legge n. 11 del 5.1.96, di conversione del D.L. 25.11.95, n. 501, prevede fra l'altro (art. 1) un onere di 218 miliardi per la concessione, relativa al secondo semestre 1994, di un credito d'imposta di 218 miliardi a favore delle imprese di autotrasporto per conto terzi. I dati quantitativi relativi al numero di autoveicoli ed alla categoria di appartenenza presi a base dalla relazione tecnica per il calcolo dell'onere non sono aggiornati (come rilevato dal Servizio Bilancio della Camera, essi sono gli stessi forniti nel 1991 in occasione di un precedente provvedimento in materia) ed inoltre la mancata indicazione della loro distribuzione per impresa non consente di verificare se la limitazione del beneficio del credito di imposta ad un numero massimo di cento veicoli per impresa garantisca il rispetto dell'indicato limite di stanziamento.

Un esempio di valutazione non soddisfacente degli oneri da sostenere è costituito dalla relazione tecnica alla legge n. 59 del 15.2.96, di conversione del D.L. 14.12.95 n. 529, che provvede alla istituzione di provveditorati agli studi nelle otto province di nuova istituzione. A parte la mancata indicazione dei criteri adottati per la valutazione degli oneri di funzionamento dei nuovi uffici, la relazione stessa, pur affermando in modo apodittico che la norma è stata formulata "in una stesura che non comporta aumenti di organico e di spesa", non indica infatti il numero di unità di personale da assegnare ai nuovi provveditorati, condizione indispensabile per procedere alla contestuale riduzione presso gli uffici esistenti. Va rilevato inoltre che la provvista di personale ai nuovi uffici "nell'ambito delle disponibilità di organico esistenti" (art. 1 della legge) non esclude di per sé un maggiore onere, in quanto gli stanziamenti di bilancio vengono effettuati sulla base della consistenza effettiva del personale e non della dotazione organica teorica.

La relazione tecnica manca poi totalmente nella legge 6.3.96, n. 110, di conversione del D.L. 8.1.96 n. 6, nonostante la legge stessa contenga numerose norme con rilevanti

implicazioni di carattere finanziario e tributario, anche se non di spesa in senso stretto. Peraltro, un vero e proprio onere, anche se di modesto rilievo, è previsto, ma non quantificato, dall'art. 10 (integrazione di commissioni interministeriali con rappresentanti del Tesoro) e coperto con le riduzioni di spesa, anch'esse non quantificate, che dovrebbero derivare dalla nuova regolamentazione della produzione di monete commemorative da parte dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Come si è detto, la parziale o totale inutilizzabilità delle relazioni tecniche per effetto di modifiche al testo originario intervenute durante l'esame parlamentare ricorre per talune leggi anche nel quadrimestre in esame, anche se in misura inferiore a periodi precedenti.

Peraltro, nei casi più rilevanti (legge 7.3.96, n. 108, contenente disposizioni in materia di usura e legge 6.3.96 n. 120 - di conversione del D.L. 16.1.96 n. 15 - concernente il restauro, la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali) gli stanziamenti costituiscono comunque dei "tetti di spesa". Premesso che per quanto concerne la legge n. 120 si tratta soltanto di mutate finalizzazioni di spese "una tantum", va infatti rilevato che con la legge n. 108 - dove comunque appare estremamente difficile fare previsioni attendibili sul numero dei richiedenti i benefici in essa previsti - non sono state create posizioni soggettive cui possano corrispondere vincoli automatici per il nuovo Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura. Qualche perplessità è però destata dall'art. 12 della legge stessa, che estende retroattivamente le provvidenze della legge 172/92 ("fondo di sostegno alle vittime dell'estorsione") imputando la spesa alla dotazione finanziaria di tale fondo senza che siano indicati né il numero presumibile degli interessati né l'attuale consistenza del fondo stesso.

Sempre in tema di problemi connessi alla quantificazione degli oneri, appare infine particolarmente positiva l'iniziativa assunta dalla Commissione Bilancio della Camera di

condizionare il proprio parere favorevole all'art. 2 della legge 7.3.96, n. 109 (estensione dell'intervento straordinario di integrazione salariale e collocamento di mobilità dei lavoratori delle aziende sottoposte a sequestro o confisca ai sensi della legge 575/65), priva di relazione tecnica perché di origine parlamentare, alla modifica del testo originario nel senso di prevedere espressamente - come poi è avvenuto nella stesura definitiva - un tetto di spesa per i benefici ivi previsti.

Si tratta infatti di una soluzione che va incontro alle esigenze di rigore finanziario e di trasparenza delle decisioni di spesa e che potrebbe trovare più estesa applicazione nei casi in cui la relazione tecnica manchi o non consenta comunque - anche per motivi obbiettivi - di valutare con sufficiente certezza gli oneri effettivi.

1.3 Per quanto riguarda le forme di copertura - indicate nel quadro riassuntivo contenuto nella tavola n. 3 e, più dettagliatamente, nelle singole schede allegate -, la maggior parte degli oneri (21.635,7 miliardi nel quadriennio pari ad oltre il 92% del totale) è imputata agli accantonamenti dei fondi speciali, nella quasi totalità dei casi conformemente alle finalizzazioni originarie.

La riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa è stata utilizzata per la copertura di alcune spese previste dalla legge n. 74 (cfr., al riguardo, il successivo punto 2.1) e, in forma per certi versi anomala perché riferita agli stanziamenti allocati sull'intera categoria V del bilancio di previsione, per la copertura dell'onere permanente di 240 miliardi annui recato dalla legge n. 105: sui connessi problemi, ed in particolare sulla inadeguatezza della copertura stessa nel tempo, si rinvia alle osservazioni contenute nel successivo punto 2.2.

Nuove o maggiori entrate sono state utilizzate per coprire una piccola parte degli oneri della già citata legge n. 53, dove peraltro le nuove entrate sono costituite dalla ritenuta sui titoli di Stato emessi per l'estinzione dei crediti d'imposta.

Alla stessa forma di copertura si è poi ricorso per gli oneri della legge 10.2.96, n. 58, consistenti in 156 miliardi nel triennio per compensare le minori entrate derivanti dall'introduzione di una percentuale di abbattimento del reddito d'impresa degli esercenti di impianti di distribuzione di carburante per uso di autotrazione, a titolo di deduzione forfettaria delle spese non documentate. Peraltro, le nuove entrate di cui trattasi sono previste dal D.L. 30.12.95, n. 565, collegato alla manovra per il 1996: come più volte osservato dalla Corte, il rinvio a provvedimenti d'urgenza a fini di copertura desta perplessità motivate dalle incertezze relative sia ai tempi di approvazione - ed infatti, come è noto, il decreto-legge in questione a tutt'oggi non è ancora stato convertito in legge - sia ai contenuti finali.

Nel quadrimestre, non si è verificato nessun caso di utilizzazione di economie di bilancio a fini di copertura, utilizzazione ora peraltro non più consentita per effetto dell'abrogazione dell'art. 11 ter comma 1 lett. c) disposta dall'art. 1 bis della legge 8.8.96, n. 425, di conversione del D.L. 20.6.96, n. 323.

Forme di copertura diverse da quelle finora indicate sono previste soltanto dalla legge 28.2.96, n. 107 (attuazione del fermo biologico della pesca), ai cui oneri (71 miliardi circa) si provvede mediante l'utilizzazione delle disponibilità del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie (61 miliardi) e del Fondo centrale per il credito peschereccio (10 miliardi).

2. Osservazioni relative a singole leggi.

2.1 *Legge 26 febbraio 1996, n. 74, di conversione del D.L. 29.12.95, n. 560 - "Interventi urgenti a favore delle zone colpite da eccezionali eventi calamitosi nel 1995 e ulteriori disposizioni riguardanti precedenti alluvioni, nonché misure urgenti in materia di protezione civile".*

La legge in argomento prevede una serie di piccoli stanziamenti (riassunti nelle 18 schede allegate), che complessivamente comportano la spesa di circa 267 miliardi nel 1996, 62 nel 1997 e 47 nel 1998, nonché un onere di 31 miliardi annui a partire dal 1999 per la residua quota di ammortamento di due mutui ventennali accesi rispettivamente nel 1996 e nel 1997.

Per quanto riguarda la quantificazione dei singoli oneri, la relazione tecnica è pressoché inutilizzabile per le profonde variazioni del testo originario intervenute durante l'esame parlamentare. Tuttavia, nella quasi totalità dei casi gli stanziamenti rappresentano dei tetti di spesa.

La copertura degli oneri avviene nella maggior parte dei casi (175 miliardi nel 1996) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, con particolare riguardo a quella contenuta nella legge 35 del 1995 ("misure urgenti per la ricostruzione e la ripresa delle attività produttive nelle zone colpite dalle eccezionali avversità atmosferiche e dagli eventi alluvionali della prima decade del mese di novembre 1994"), che, secondo quanto affermato dal Governo in Commissione bilancio, avrebbe recato stanziamenti molto più elevati del fabbisogno effettivo.

Fra le altre riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa - tutte di entità meno rilevante della precedente - vi sono due casi di imputazione al fondo per la protezione civile,

che presenta gli aspetti negativi comuni a tutte le imputazioni su capitoli - fondo più volte richiamati nelle precedenti relazioni.

La copertura dei residui oneri (71,7 miliardi nel 1996) è affidata al fondo speciale, con imputazione ad accantonamenti sia di parte corrente che di conto capitale. In particolare, gli oneri destinati ad ammortamento mutui sono imputati a riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa e ad accantonamenti di fondo speciale che già prevedevano tale forma di utilizzazione.

2.2 Legge 1° marzo 1996, n. 105, di conversione del D.L. 30.12.95, n. 574 - "Riparto degli oneri derivanti dagli incrementi delle aliquote contributive di cui all'art. 17, comma 5, della legge 23.12.94, n. 724".

La legge in argomento dispone (art. 1) che gli incrementi dell'aliquota contributiva debbono essere ripartiti tra datori di lavoro e lavoratori secondo i criteri vigenti nell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti gestita dall'INPS anche nelle forme assicurative esclusive di tale regime.

Di conseguenza, ed a seguito del decreto del Ministero del Lavoro del 15 gennaio 1996, è stato disposto un aumento dello 0,6% della ritenuta in conto entrata Tesoro, due terzi del quale è stato posto a carico dell'erario ed un terzo a carico dei lavoratori.

L'onere derivante dall'attuazione della nuova normativa è stato valutato (art. 2 della legge) in 240 miliardi annui.

Come risulta dalle osservazioni formulate al riguardo dal Servizio Bilancio della Camera (nota n. 195 del 19.2.96), l'onere appare già leggermente sottostimato per il primo anno, e la situazione è destinata ad aggravarsi negli anni successivi.

La copertura dell'onere stesso viene attuata mediante la riduzione del 3% - così elevata dall'1% inizialmente previsto su indicazione della Commissione Bilancio della Camera - degli stanziamenti iniziali iscritti nella cat. V (trasferimenti correnti) del bilancio dello Stato, con esclusione di tutte le spese di natura obbligatoria ivi presenti (personale, accordi internazionali, intese con confessioni religiose, regolazioni contabili, garanzie assunte dallo Stato, annualità relative a limiti di impegno e rate ammortamento mutui, trasferimenti alle province e ai comuni, assistenza gratuita diretta, trasferimenti agli enti previdenziali e all'estero, pensioni di guerra, servizio sanitario nazionale ed altri specifici capitoli espressamente indicati).

La relazione tecnica non contiene neppure in embrione una valutazione dell'importo dei risparmi attesi da tale riduzione.

Peraltro, come ricordato dal Servizio Bilancio della Camera, la relazione tecnica integrativa al disegno di legge di conversione del D.L. 565/95 ("Misure di completamento della manovra di finanza pubblica") ha quantificato in 85 miliardi per ciascun punto percentuale le economie derivanti dalle riduzioni in argomento, soprattutto per tener conto della quota di ciascuno stanziamento da ridurre relativa a spese di personale.

Conclusivamente, pertanto, la copertura definitivamente apprestata, anche se probabilmente non del tutto sufficiente, non dovrebbe discostarsi di molto dall'onere effettivo.

Va peraltro richiamata l'attenzione su due specifici aspetti della forma di copertura adottata:

1) Come ripetutamente segnalato dalla Corte, le riduzioni "a pioggia" dei trasferimenti iscritti sul bilanci dello Stato, anche se riferibili a spese non strettamente obbligatorie, proprio perché colpiscono indiscriminatamente realtà diverse, con una tecnica pertanto non