

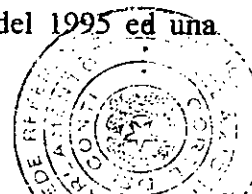
RELAZIONE
SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE
ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE
DEGLI ONERI RELATIVAMENTE ALLE LEGGI APPROVATE
DAL PARLAMENTO NEL PERIODO MAGGIO-AGOSTO 1996

1. Dati e valutazioni d'insieme

In attesa del pieno dispiegamento degli effetti della sentenza n. 360 del 24 ottobre 1996 della Corte costituzionale, resta in primo luogo pienamente valida - per il periodo oggetto della presente relazione - l'osservazione preliminare contenuta nei più recenti referti quadrimestrali sulle leggi di spesa relativa alla grave perdita di significatività dei referti stessi per effetto della vigenza di un numero elevatissimo di decreti-legge, in massima parte reiterati in forma sostanzialmente analoga nell'arco di più esercizi.

Tale situazione, oltre all'oscuramento di principi costituzionali di rilevanza primaria quali quelli enunciati nell'art. 77 della Costituzione, come indicato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza, determina gravi incertezze relative sia ai tempi di approvazione sia soprattutto ai contenuti finali di provvedimenti di grande rilievo finanziario con possibile riflesso anche sulla tenuta dei saldi di bilancio: basti citare a tale riguardo la parte della manovra per il 1996 affidata ad un decreto-legge emanato una prima volta il 30 dicembre 1995 (n. 565) e a tutt'oggi ancora non convertito (l'ultima reiterazione è stata effettuata con D.L. n. 547 del 23 ottobre; successivamente, le disposizioni sono state inserite nel disegno di legge (atto Senato 1704) collegato alla finanziaria per il 1997, determinando così anche un ulteriore elemento di opacità per l'intersecarsi di misure relative ad esercizi diversi.

In coincidenza con l'avvio della nuova legislatura, il numero di leggi pubblicate nel secondo quadrimestre dell'anno in corso è eccezionalmente basso: si tratta infatti di 23 leggi (a fronte di 61 e 41 nel corrispondente periodo rispettivamente del 1995 e del 1994), nella quasi totalità (17) di conversione di decreti-legge; delle restanti 6 leggi, 3 sono di iniziativa parlamentare, una è di approvazione del rendiconto generale dello Stato del 1995 ed una reca l'assestamento del bilancio 1996.

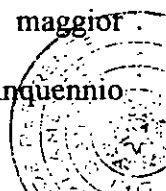


Le leggi che hanno dichiarato conseguenze di carattere finanziario sotto il profilo della spesa sono 11 contro rispettivamente 32 e 23 nel corrispondente periodo dei due esercizi precedenti; 10 di esse convertono altrettanti decreti-legge ed una (n. 431 dell'8 agosto) è di iniziativa parlamentare, ma anch'essa contiene comunque disposizioni (in materia di edilizia scolastica) tratte da due decreti-legge non ancora convertiti. Effetti finanziari di grande rilievo, ma soltanto sotto il profilo del contenimento dei previsti scostamenti dai saldi programmati e non sotto quello della spesa, derivano poi dalla legge n. 425 dell'8 agosto, di conversione del D.L. 20.6.96, n. 323, al cui esame è dedicato il successivo paragrafo 4.

A differenza del passato meno recente, gli emendamenti che hanno modificato o ampliato gli originari testi dei decreti-legge non solo sono stati di rilievo quantitativo complessivamente modesto, ma soprattutto hanno inciso marginalmente sulla utilizzabilità delle relazioni tecniche allegate ai rispettivi disegni di legge.

Premessa la scarsissima significatività dei confronti con i precedenti esercizi per gli indicati motivi connessi all'autorizzazione mediante provvedimenti d'urgenza della parte più rilevante della spesa, va comunque rilevato che la complessiva incidenza finanziaria della legislazione di spesa del quadrimestre in esame si colloca ad un livello notevolmente più basso di quello della media dei precedenti esercizi, grazie anche al notevole ridimensionamento dei fondi speciali operato con le più recenti manovre di bilancio e pur tenuto conto del fatto che l'azzeramento degli accantonamenti previsti per il corrente anno nei fondi speciali stessi, disposto con alcune eccezioni dall'art. 3 della legge n. 425 - di cui si dirà più avanti - opererà esclusivamente sulla legislazione del terzo quadrimestre dell'anno in corso.

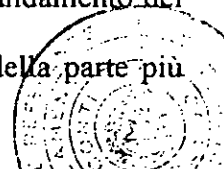
Come risulta dai prospetti allegati - riassuntivamente dalla tavola n. 2 e con maggior dettaglio dalle singole schede -, gli oneri in questione assommano infatti, nel quinquennio



1994-98, ad un totale di 4.464 miliardi circa a fronte di 8.341 nel bilancio pluriennale del secondo quadrimestre del 1995. La dilatazione del triennio di riferimento del bilancio pluriennale ad un intero quinquennio è dovuta alla conversione di decreti-legge adottati per la prima volta in precedenti esercizi; anzi, l'esercizio di maggior addensamento degli oneri è proprio il 1995 - al di fuori pertanto del triennio di riferimento - con una incidenza di 1.639 miliardi, a fronte di 5 nel lontano 1994, di 1.575 nel 1996, di 582 nel 1997 e di 723 nel 1998. Come risulta anche da tali dati, l'attività legislativa si atteggia in larga prevalenza come una approvazione di impegni già assunti e in molti casi addirittura come una sanatoria di spese materialmente già effettuate.

La quota di spese permanenti recata dalla legislazione del quadrimestre è piuttosto ridotta: si tratta infatti di circa 108 miliardi annui, 86 dei quali derivanti dalle norme della legge n. 402 e 22 circa da quelle della legge n. 427: peraltro, come esposto più avanti, sussistono notevoli perplessità circa la congruità della quantificazione degli oneri indicati, derivanti da benefici di carattere previdenziale e di trattamento economico del personale che determinano posizioni soggettive perfette su cui non operano pertanto tetti di spesa.

Notevolmente più rilevante è l'importo delle spese pluriennali non modulabili derivanti da limiti d'impegno ed ammortamento mutui che, a partire dal 1999, comportano (leggi 421 e 431) un onere di 503 miliardi annui fino al 2004; successivamente l'onere stesso scende a 473 miliardi nel 2005, 253 nel 2006 e 113 nel 2007 per ridursi infine a 13 miliardi annui dal 2008 al 2015. Si tratta pertanto complessivamente, per il periodo successivo al triennio 96-98, di 3.961 miliardi. Pur trattandosi di oneri tutti riferiti a spese di investimento, va peraltro rilevato che la spesa, come in numerosi casi analoghi, subisce una scansione progressiva nel triennio, con un massimo nel 1998, determinando così, per l'insoddisfacente andamento dei saldi tendenziali, un sostanziale rinvio alle future manovre della copertura della parte più



rilevante della spesa che, d'altro canto, per suo carattere obbligatorio, non può subire modulazioni di sorta.

Ciò comporta i noti effetti di irrigidimento dei futuri bilanci e di pregiudizio delle scelte future più volte posti in evidenza nei referti della Corte, effetti che, pur se particolarmente negativi quando trattasi di spese correnti, non possono essere trascurati, nell'attuale situazione dei conti pubblici ed in vista del rispetto degli impegni assunti in sede europea, neppure per le spese di investimento.

2. Quantificazione degli oneri

Premesso che, come si è già indicato, le modifiche apportate in sede parlamentare ai testi originari dei decreti-legge non inficiano, nella quasi totalità dei casi, il contenuto delle relazioni tecniche che danno conto del procedimento seguito per la quantificazione degli oneri, va tuttavia rilevato che le relazioni stesse continuano a presentare carenze sia di carattere generale sia inerenti a singole disposizioni di spesa.

Fra le prime, va segnalata l'abituale assoluta mancanza di indicazione dei criteri di quantificazione degli stanziamenti di parte capitale, che appare invece necessaria anche quando essi costituiscono dei tetti di spesa e non determinano pertanto di per sé rischi di scostamenti a consuntivo.

Ciò per un duplice ordine di motivi: da un lato infatti dovrebbe essere dimostrata la congruità dello stanziamento effettuato rispetto alle esigenze cui la norma è espressamente diretta a far fronte; dall'altro dovrebbe essere consentito di valutare, in considerazione del possibile accumulo di sostanziali oneri latenti destinati a gravare sui futuri bilanci, l'eventuale insorgenza di ulteriori spese indotte dall'intervento oggetto della norma o



comunque connesse con la prevedibile opportunità di un completamento dell'intervento stesso.

Significativi esempi di mancata indicazione dei criteri di quantificazione nella legislazione di spesa del quadrimestre in esame si rinvencono in primo luogo per gli stanziamenti recati dalla legge n. 401 del 29 luglio, di conversione del D.L. n. 310 del 3 giugno, per la ricostruzione del teatro "La Fenice" (20 miliardi) e per i danni verificatisi a Secondigliano di Napoli (20 miliardi): nel primo caso, infatti, la relazione tecnica si limita a dichiarare "al momento non stimabile", ma "senz'altro notevolmente superiore allo stanziamento effettuato" il costo del ripristino, mentre nel secondo l'adeguamento dell'intervento straordinario viene ricondotto a una non meglio precisata "migliore e più puntuale individuazione dei danni verificatisi".

Ancor più negativa - sempre nell'ambito degli stanziamenti che costituiscono tetti di spesa - appare poi la mancanza di chiarimenti sulla congruità delle risorse (120 miliardi) conferite alla gestione liquidatoria dell'Ente nazionale cellulosa e carta (art. 6 della legge n. 421 dell'8 agosto, di conversione del decreto legge n. 321 del 17 giugno), tanto più che la norma introduce, senza far cenno ai relativi oneri, una nuova finalizzazione relativa alle spese per la gestione delle aziende e dell'Istituto di sperimentazione per la pioppicoltura.

La relazione tecnica è totalmente priva di elementi di valutazione anche per quanto riguarda le modifiche alla disciplina del Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura recate dall'art. 2 della legge 380 del 18 luglio, di conversione del decreto legge n. 273 del 17 maggio, modifiche i cui oneri, non quantificati, vengono fatti indistintamente gravare sulle disponibilità annuali del Fondo stesso; a tale proposito, lo stesso Governo, in sede di Commissione bilancio della Camera, ha riconosciuto che le disposizioni del decreto, pur non



avendo immediati effetti finanziari, ampliano l'ambito dei soggetti beneficiari "rendendo possibile che nel prossimo esercizio siano necessarie maggiori risorse".

Infine, la relazione tecnica all'art. 2 comma 2 della legge n. 400 del 30 luglio, di conversione del decreto-legge n. 307 del 3 giugno - con il quale vengono stanziati 180 miliardi nel triennio 1996/98 per il finanziamento del progetto intersettoriale "Rete unitaria della pubblica amministrazione", nonché dei progetti intersettoriali e di infrastruttura informatica e telematica ad esso connessi - non contiene alcun elemento aggiuntivo rispetto alla mera enunciazione contenuta nel testo normativo: non è pertanto possibile comprendere neppure se i fondi stanziati consentano di completare il progetto o se, come sembra potersi desumere da non chiare affermazioni contenute nella relazione di accompagnamento, si tratti solo del finanziamento della fase di avvio del progetto stesso, il cui costo complessivo resta così del tutto indeterminato.

Come si è detto, oltre alle citate carenze di carattere generale e ricorrente, cui va aggiunta la frequente mancata o troppo sommaria esplicitazione di tutti i dati e della metodologia che sono alla base delle quantificazioni operate, talune relazioni tecniche del quadrimestre in esame contengono quantificazioni insoddisfacenti relative a singole disposizioni che conferiscono diritti soggettivi ai destinatari delle disposizioni stesse e che determinano spese di carattere permanente.

In particolare, come osservato dal Servizio bilancio della Camera, la quantificazione dell'onere per l'accesso al pensionamento di anzianità, in deroga alle cosiddette "finestre", di alcune categorie di lavoratori in mobilità - disposto dall'art. 1 comma 2 della legge n. 402 del 29 luglio, di conversione del decreto-legge n. 318 del 14 giugno - non sembra aver tenuto conto del fatto che la norma deroga alla disciplina della legge n. 335/95 non soltanto per la decorrenza dei pensionamenti, ma anche per i requisiti d'accesso.

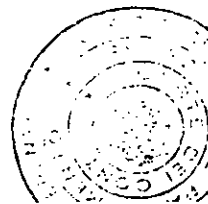


Inoltre, la quantificazione degli oneri connessi alla legge n. 427 dell'8 agosto, di conversione del decreto-legge n. 341 del 29 luglio, contenente disposizioni in materia di trattamento economico di ufficiali delle forze armate e di polizia, in parte a causa di nuovi oneri introdotti in sede di conversione, ma anche per sottostime degli oneri originari, è stata modificata su proposta governativa durante la discussione in Commissione bilancio del Senato; non risulta peraltro negli atti parlamentari alcuna indicazione, neppure di carattere generale, dei criteri e dei calcoli che hanno portato alla nuova quantificazione.

3. Modalità di copertura degli oneri

Per quanto riguarda le forme di copertura - dettagliatamente indicate per ciascuna spesa nelle schede allegate e riassunte nella tavola n. 3 - anche nel quadrimestre in esame la maggior parte degli oneri (3.839 miliardi circa nel quinquennio 1994/98, pari all'86% del totale) è stata imputata agli accantonamenti dei fondi speciali, in larga prevalenza di parte capitale.

Peraltro assai frequenti sono state le utilizzazioni degli accantonamenti stessi in modo difforme dall'originaria finalizzazione: ciò si verifica sia nell'ambito della legge 401 del 29 luglio (utilizzo per 5 miliardi di un accantonamento originariamente destinato alla revisione dell'ordinamento del Friuli-Venezia Giulia e per 10 miliardi di altro accantonamento finalizzato alla riforma del sistema pensionistico dei ferrovieri), sia nell'ambito della legge 402 sempre del 29 luglio (utilizzo per 50 miliardi di un accantonamento finalizzato all'adeguamento dell'integrazione al trattamento minimo), sia infine nell'ambito della legge n. 421 dell'8 agosto (utilizzo per 12,5 miliardi di un accantonamento relativo alla ratifica e all'esecuzione di accordi internazionali).



Le tre leggi citate convertono altrettanti decreti-legge che contenevano analoghe disposizioni, in contrasto con il disposto dell'art. 11 bis comma 4 della legge 468 che vieta appunto, salvo alcuni casi determinati, tali utilizzazioni in difformità nella decretazione d'urgenza.

Non sembra a tale riguardo che l'indicazione nella legge finanziaria delle singole voci dei fondi speciali in modo globale, per ministeri di competenza e non per singola iniziativa legislativa, introdotta nella prassi da alcuni anni, possa comunque incidere sull'operatività di tale divieto.

La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa è stata utilizzata per la copertura di alcuni oneri (per complessivi 6,2 miliardi) recati dalla legge n. 401, ed in particolare di parte del contributo straordinario al Comune di Napoli per gli interventi di urgenza e di riparazione a Secondigliano (5 miliardi) e per interventi a favore delle persone danneggiate (1,2 miliardi). In quest'ultimo caso è stata ridotta un'autorizzazione di spesa di parte capitale per coprire un onere corrente, determinando così, anche se per un modesto importo, e nonostante il parere contrario espresso dalla Commissione bilancio del Senato, la lesione di un principio generale di contabilità pubblica.

Ben più rilevante, sotto il profilo finanziario (215 miliardi nel triennio 1996/98, cui si aggiunge un onere permanente di 86 miliardi annui a decorrere dal 1999), la riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1 comma 4 del decreto-legge 3.6.96, n. 300 (incremento del Fondo per l'occupazione). Al riguardo, oltre alle perplessità sui criteri di quantificazione già esposte al precedente paragrafo e alle incertezze sulla capienza del Fondo che si rilevano dalla discussione parlamentare, va qui posto in evidenza che, essendo l'autorizzazione di spesa sottoposta a riduzione prevista da un provvedimento d'urgenza,

