

La legge prevede un unico stanziamento di 517 miliardi per il solo 1996 "al fine di dare contributi all'azione di programmazione per gli interventi pubblici sul settore agricolo e forestale". La norma stessa determina la ripartizione della spesa tra programmi di rilevanza nazionale, programmi interregionali e coperture di ratei di mutui di miglioramento fondiario contratti delle regioni ai sensi della legge 980/77 (art. 18), senza che la relazione tecnica aggiunga ulteriori elementi. La copertura della spesa è operata sul fondo speciale di parte capitale.

Al riguardo deve esprimersi qualche perplessità circa la copertura anno per anno - al di fuori pertanto di una programmazione finanziaria a medio termine nell'ambito del bilancio annuale - di una spesa che per taluni aspetti (in specie per quanto riguarda l'ammortamento dei mutui) appare invece estendersi per un più lungo arco di tempo.

2.2.9 Legge 15 novembre 1996, n. 579 - Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 13.9.96, n. 479, recante: "Provvedimenti urgenti per il personale dell'amministrazione penitenziaria, ecc."

L'art. 1 della legge in argomento prevede aumenti di organico del corpo di polizia penitenziaria sia per il personale maschile sia per quello femminile. I relativi oneri (circa 153 miliardi dal 1995 al 1998 e una spesa permanente a regime di oltre 64 miliardi annui) sono accuratamente esposti nell'ampia relazione tecnica; la copertura (art. 4) è affidata al fondo speciale di parte corrente per l'organico di polizia femminile e a vari capitoli di bilancio per quello maschile, ma anche in questo caso i fondi provengono, per il meccanismo già più volte indicato, dall'utilizzo di accantonamenti iscritti nel fondo speciale di parte corrente, originariamente disposto dal d.l. 269/95.

Peraltro, il quarto comma del citato articolo autorizza l'assunzione di agenti anche in eccedenza rispetto alla consistenza numerica del ruolo degli agenti e degli assistenti, ma entro il limite delle vacanze esistenti nel ruolo dei sovrintendenti e degli ispettori. Gli oneri che tale disposizione è suscettibile di comportare, in relazione alla determinazione degli stanziamenti di bilancio sulla base della consistenza effettiva del personale e non dello dotazione organica, non sono nè quantificati nè coperti. Ciò ha indotto la Commissione bilancio della Camera ad esprimere un parere negativo sulla disposizione in parola (seduta del 30 ottobre 1996); il Servizio bilancio della stessa Camera ha calcolato un onere aggiuntivo di circa 160 miliardi annui per la copertura dei circa 3400 posti vacanti.

La legge contiene anche (artt. 2 e 4) la previsione di spese per opere finalizzate alla graduale cessione del servizio di traduzione dei detenuti al corpo di polizia penitenziaria (81 miliardi nel triennio), per la cui quantificazione la relazione tecnica fornisce elementi che appaiono congrui. La copertura è effettuata a valere sul fondo speciale di parte capitale.

2.2.10 Legge 18 novembre 1996, n. 582. Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 20.9.96, n. 486, recante: "Disposizioni urgenti per il risanamento dei siti industriali delle aree di Bagnoli e Sesto San Giovanni".

La legge prevede oneri di carattere temporaneo nell'ambito degli esercizi 1995 e 1996 per complessivi 288 miliardi circa. La relazione tecnica reca indicazioni molto sommarie sui criteri di quantificazione degli stanziamenti, che peraltro hanno natura di "tetti di spesa".

Per quanto riguarda la copertura, circa 172 miliardi sono posti a carico dei fondi per il finanziamento dei piani di sviluppo dei territori colpiti dagli eventi sismici del 1980/81 (art. 4 legge 80/84), già trasferiti ed iscritti nel bilancio della regione Campania per il 1995. Ulteriori 85 miliardi sono invece imputati a carico dello stanziamento iscritto sul cap. 7099

dello stato di previsione del Ministero del Bilancio per il 1995 e provengono, come indica la relazione tecnica, dalle disponibilità di cui all'art. 7 della legge 349/86, concernente il finanziamento delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale; la formulazione della norma di copertura è peraltro ambigua, in quanto manca l'espressa riduzione della precedente autorizzazione di spesa, tanto da lasciar dubbi che non si tratti piuttosto della mera utilizzazione di disponibilità di bilancio (art. 11 ter comma 1 lett. c della legge 468), ora non più consentita per effetto del già citato art. 1 bis della legge 425/96.

2.2.11 Legge 19 novembre 1996, n. 588 - Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 24.9.96 n. 497 recante: "Disposizioni urgenti per il risanamento, la ristrutturazione e la privatizzazione del Banco di Napoli".

Per le finalità sopra indicate, l'art. 6 della legge autorizza il Ministro del tesoro a contrarre mutui quindicennali con la Cassa. DD.PP. nell'importo massimo di 2.000 miliardi a valere sui mutui già autorizzati ai sensi dell'art. 1 del d.l. 30 agosto 1996, n. 450 e destinati ad investimenti per le aree depresse; il volume complessivo dei mutui attivabili sulla base di quest'ultima disposizione è stimato dalla relazione tecnica in oltre 10.000 miliardi.

Peraltro, non essendo stato convertito in legge tale decreto, analoga disposizione è stata inserita nel d. l. 23 ottobre 1996, n. 548, poi convertito con la legge n. 641 del 20 dicembre 1996, al cui esame è dedicato il successivo paragrafo 2.2.14.

La relazione tecnica - estremamente succinta e totalmente priva di indicazioni sui criteri di determinazione delle risorse occorrenti per l'attuazione del provvedimento, risorse che comunque costituiscono un tetto di spesa - sostiene che il provvedimento stesso non comporta per lo Stato maggiori oneri, ma solo una diversa finalizzazione di spese già

considerate in bilancio sulla base della legislazione vigente. Essa aggiunge che la forma di copertura adottata non ritarda nè compromette il perseguimento degli obiettivi di sviluppo degli investimenti nelle aree depresse anche in considerazione dei tempi lunghi occorrenti per il concreto avvio dei relativi programmi di intervento, nonchè del rilevante ammontare di risorse finanziarie messe a disposizione per tale scopo dalla vigente legislazione

A tale riguardo, va peraltro condivisa l'osservazione formulata dal Servizio bilancio della Camera, secondo cui l'utilizzazione di fondi che, in base alla primitiva finalizzazione, come affermato dalla stessa relazione tecnica, avrebbero richiesto più lunghe procedure per la realizzazione degli interventi, può determinare nell'immediato effetti negativi sul fabbisogno di cassa del settore statale, con conseguenti oneri finanziari, nella misura in cui le iniziali previsioni abbiano scontato tali ritardi nei pagamenti.

Si fa presente da ultimo che non si è provveduto alla compilazione della scheda di copertura; lo stanziamento è infatti compreso in quello indicato nella scheda n. 64 relativa alla legge 641.

2.2.12 Legge 28 novembre 1996, n. 608 - Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 1.10.96 n. 510 recante: "Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale".

La legge in esame è la più onerosa del quadrimestre, comportando espresse autorizzazioni di spesa per complessivi 7.056 miliardi circa nel quinquennio 1994/98 (il triennio di riferimento del bilancio pluriennale si estende agli esercizi 1994 e 1995 per l'origine negli esercizi stessi di numerose disposizioni, poi reiterate attraverso numerosi provvedimenti d'urgenza), di cui 32 nel 1994, 2159 nel 1995, 1698 nel 1996, 1584 nel 1997

e 1583 nel 1998. E' inoltre prevista una spesa di 815 miliardi nel sessennio 2000/2005, nonchè un complesso di oneri permanenti per ben 1597 miliardi annui a partire dal 1999.

Gli oneri ora indicati costituiscono il totale delle numerose disposizioni di spesa contenute nella legge, come risulta dettagliatamente dalle 23 schede di copertura compilate al riguardo (dal n. 32 al n. 54). Va comunque rilevato che non è sufficientemente dimostrata la congruità dell'aumento delle risorse del fondo per l'occupazione a fronte dei nuovi oneri ad esso imputati.

In numerosi casi, inoltre, per effetto del già descritto meccanismo di inserimento in bilancio di spese deliberate in esercizi precedenti il 1996, la copertura della spesa come indicata dalla legge corrente nella mera imputazione al capitolo di bilancio ed è pertanto necessario fare riferimento alla norma originaria.

Considerata anche l'estrema eterogeneità delle modalità di copertura adottate, appare pertanto opportuno esaminare partitamente le diverse previsioni di spesa che danno luogo a specifiche osservazioni, rinviando direttamente alle schede per le altre.

a) Art. 1

Gli oneri complessivamente derivanti dalle disposizioni per l'attivazione di lavori socialmente utili contenute in tale articolo trovano copertura in parte (comma 15 lett.a/) mediante imputazione a taluni capitoli dello stato di previsione del Ministero del lavoro: tali fondi provengono dall'utilizzazione di un accantonamento iscritto nel fondo speciale di parte corrente dell'esercizio 1995, originariamente disposta dal d. l. 232/95.

Inoltre, il comma 15 lett. b) dispone la copertura di 400 e 141 miliardi rispettivamente a carico di residui di stanziamento iscritti su vari capitoli del bilancio 1995 e mediante utilizzo delle disponibilità del fondo di rotazione di cui all'art. 25 della legge 845/78.

Per quanto riguarda l'utilizzazione per nuove finalità di residui di stanziamento, di dubbia ammissibilità anche anteriormente alla soppressione dell'art. 11 ter primo comma lett. c) della legge 468 e lesiva comunque del principio di annualità del bilancio, si ritiene che, come già indicato nel precedente paragrafo 2.2.5, anche a fini di trasparenza dell'azione amministrativa avrebbe dovuto almeno essere rappresentato in relazione tecnica il programma di spesa sulla cui base era stato adottato il precedente stanziamento e le modifiche conseguenti alle nuove finalizzazioni.

Circa l'utilizzo di disponibilità di fondi di rotazione - modalità di copertura estranea all'elencazione della legge 468 - si ritiene che avrebbe dovuto almeno procedersi alla ricognizione delle disponibilità del fondo e delle relative finalizzazioni.

Premesso che la residua quota di copertura degli oneri recati dall'art. 1 è operata sul fondo speciale di parte corrente (comma 15 lett. c), si osserva infine che la relazione tecnica quantifica soltanto gli oneri derivanti dal comma 6, mentre per le altre norme di spesa relative alla nuova disciplina dei sussidi e degli importi integrativi non vengono forniti singoli elementi di valutazione, nonostante che, come rilevato dal Servizio bilancio della Camera, per quelle i cui effetti sono esauriti nel 1995 avrebbero dovuto essere disponibili i dati a consuntivo.

L'art. 1 dispone inoltre (comma 22) l'incremento di 400 miliardi per il 1996 del fondo per l'occupazione. A tal fine, il tesoro è autorizzato a contrarre mutui quindicinali con la Cassa Depositi e prestiti nell'ambito dei mutui autorizzati ai sensi dell'art. 1 del d.l. 548/96 (poi convertito con legge 641). La modalità di copertura è identica a quella trattata nel punto precedente a proposito della legge n. 588 (risanamento del Banco di Napoli), cui si rinvia, avvertendo che anche la spesa di cui trattasi è compresa nello stanziamento oggetto della scheda di copertura n. 64, relativa alla legge 641.

b) Art. 2

Le modalità di copertura dei vari oneri recati da tale articolo comprendono numerosi esempi del fenomeno dell'imputazione a capitoli di bilancio per effetto della reiterazione di disposizioni che traggono origine da provvedimenti d'urgenza adottati nel 1994 e nel 1995. Si fa riferimento a tale riguardo alle schede n. 36, 39 e 42, in cui sono indicate le coperture effettive ed i decreti legge che le hanno originariamente disposte; appare comunque incongrua in tale contesto - per quanto riguarda l'onere di cui al comma 11 - l'imputazione al fondo speciale della spesa per il 1995, mentre quella analoga per il 1996 e successivi è effettuata a carico del capitolo di bilancio.

Per quanto riguarda i criteri di quantificazione, si osserva che il contributo a carico dello Stato "al fine di assicurare la correttezza delle prestazioni" a carico del Fondo per gli spedizionieri doganali (comma 1 e 2), che comunque costituisce un tetto di spesa, prelude a misure di carattere strutturale annunciate dalla relazione ministeriale: la relazione tecnica non fornisce peraltro alcun elemento utile per la programmazione della futura spesa.

Migliore, ma anch'essa non soddisfacente, la situazione dell'analogo contributo a favore dell'ENPALS (commi 6 e 7), oggetto della previsione di un onere permanente (127 miliardi annui a favore del 1998) sulla cui quantificazione non è fornito alcun elemento.

Totalmente priva di supporto nella relazione tecnica è infine anche la previsione di maggiori entrate fiscali per 30 miliardi derivanti dalle modifiche apportate dal comma 10 all'art. 5, commi 9 bis e 9 ter del d.l. 726/84, convertito con legge 863/94, maggiori entrate che vengono utilizzate (comma 11) a parziale copertura dei nuovi oneri recati dalle modifiche stesse (cfr. al riguardo la scheda n. 42).

c) Art. 4

I vari oneri recati dall'art. 4 (cfr. schede dal n. 44 al n. 50) sono coperti in gran parte mediante utilizzo di accantonamenti del fondo speciale di parte corrente. Talune spese trovano poi copertura sulle disponibilità - attuali e per la spesa di cui al comma 27, relative agli esercizi fino al 2005 - del Fondo per l'occupazione (confermate dal Governo in Commissione bilancio del Senato - seduta del 22 ottobre 1996 per quanto riguarda il comma 27) e su quelle del fondo di rotazione di cui all'art. 25 della legge 845/78: si rinvia al riguardo alle osservazioni precedentemente formulate su analoga copertura.

Inoltre, a norma del comma 39 lett. a), una parte della copertura degli oneri previsti per il 1995 (330 miliardi) deriva dall'utilizzazione delle risorse derivanti all'INPS dalle minori spese previste per i trattamenti di integrazione salariale per effetto, come indicato dalla relazione tecnica, della ripresa economica.

La Corte ritiene tale modalità di copertura estranea al sistema non soltanto perché non prevista dalle norme contabili, ma soprattutto perché comporta elementi di aleatorietà tali da apparire incompatibile con l'obbligo costituzionale di copertura.

Nella specie, inoltre, tali elementi di aleatorietà appaiono particolarmente rilevanti, in quanto la previsione è stata effettuata l'8 giugno 1995 - in epoca cioè molto lontana dalla chiusura dell'esercizio - sulla base di risultanze dei soli primi quattro mesi dell'anno.

d) art. 9

Il decimo comma prevede, a copertura dell'onere permanente di 106 milioni annui a partire dal 1995 per il pagamento di gettoni di presenza ai componenti della commissione tecnica ivi citata, l'utilizzazione del capitolo di bilancio relativo alle spese di funzionamento della Commissione stessa. Tale modalità di copertura, che sembra rientrare nella

utilizzazione di disponibilità di bilancio prevista da più volte citato art. 11 primo comma lett. c) della legge 468, già abrogato alla data di emanazione del decreto-legge convertito con la legge in argomento, non è comunque ammissibile nella specie perchè trattasi di spesa permanente; come ripetutamente rilevato dalla Corte, infatti, da un lato il carattere permanente della spesa è intrinsecamente incompatibile con quello eminentemente transitorio delle disponibilità di bilancio, e dall'altro la regola, stabilita dalla norma avanti citata, della limitazione dell'incremento dei capitoli utilizzati non sarebbe praticabile oltre i due esercizi successivi al primo del bilancio triennale.

Il comma 24, su cui la Commissione bilancio del Senato aveva espresso parere contrario, prevede oneri non quantificati (anche se approssimativamente indicati nella relazione tecnica) per il pagamento di compensi ai componenti dei Comitati di valutazione dei progetti presentati per il finanziamento del fondo sociale europeo, oneri la cui copertura è demandata, per la quota a carico nazionale, al Fondo di rotazione per la formazione professionale di cui alla legge 845/78 (art. 25).

In disparte le perplessità già avanzate e le esigenze di cautela già richiamate dalla Corte a proposito di tale di copertura, appare comunque esclusa la rispondenza al sistema di norme che determinano oneri non indicati quantitativamente nel testo legislativo.

e) art. 9 bis (comma 14)

La norma dispone l'incremento complessivo di 143 unità della dotazione organica del contingente dei carabinieri assegnati all'Ispettorato del lavoro; mentre gli oneri per 41 unità sono posti a carico della regione Sicilia - senza peraltro alcuna indicazione circa la quantificazione e la copertura della spesa, in contrasto con l'art. 27 della legge 468 -, quelli per le restanti 102 unità, correttamente quantificati in 1,8 miliardi per il 1995 e in 5,4 per

ciascun anno a partire dal 1996, vengono coperti mediante utilizzo di disponibilità di bilancio (cap. 2509 Lavoro nell'ultima versione, ma cap. 1113 Lavoro nell'originario decreto-legge 326/95 - art. 19).

Trattandosi di onere permanente, la copertura non appare comunque corretta per i motivi esposti al precedente punto d) per identica fattispecie.

f) art. 9 ter (commi 4 e 5)

Le disposizioni forniscono l'interpretazione autentica di norme relative alla determinazione del diritto alla pensione di anzianità degli operai agricoli dipendenti in senso più favorevole agli interessati rispetto all'indirizzo giurisprudenziale della Cassazione.

A tale riguardo, sulla base del principio ripetutamente affermato in precedenti relazioni circa gli effetti delle norme di interpretazione autentica che comportano la corresponsione di trattamenti più favorevoli rispetto a quelli determinati dall'amministrazione, ed in armonia con analoga osservazione formulata dal servizio bilancio della Camera, si esprime l'avviso che le disposizioni stesse siano suscettibili di determinare oneri, non compresi nel bilancio a legislazione vigente, oneri che non risultano nè quantificati nè coperti.

g) Art. 9 sexies

Le disposizioni dettate per la soppressione del servizio per i contributi unificati in agricoltura (SCAU), in particolare il comma 7 che pone a carico dell'INPS i trattamenti integrativi erogati dal Fondo integrativo di previdenza dello SCAU stesso al personale cessato dal servizio fino al 30 settembre 1995, appaiono suscettibili di determinare nuovi oneri non quantificati (la relazione tecnica ignora la disposizione) nè coperti a carico dell'Inps, in contrasto con l'art. 27 della legge n. 468.

h) Art. 9 septies.

La norma contiene misure straordinarie per la promozione del lavoro autonomo nel Mezzogiorno, per le quali autorizza la spesa di 30 miliardi per il 1995 e 50 per il 1996.

La relativa copertura, già prevista per l'analoga disposizione contenuta nel decreto-legge 511/96, non convertito in legge, non è stata recepita nel nuovo testo, dove così la spesa è totalmente priva di copertura.

A tale riguardo, il Governo, in sede di Commissione bilancio della Camera, ha indicato la causa dell'omissione in errori di carattere tecnico, e si è impegnato ad inserire la disposizione di copertura in un provvedimento urgente, affermando che la questione non avrebbe comunque implicazioni pratiche in quanto in assenza della disposizione di copertura il Ministero del tesoro non può provvedere alla spesa.

A parte quest'ultima affermazione, che non appare condivisibile per la forza di legge della statuizione di spesa, si osserva che non si è rinvenuta a tutt'oggi nella legislazione d'urgenza una norma di copertura dell'onere in argomento, che, allo stato, appare pertanto, privo di copertura.

i) Art. 7 novies

La norma estende ad ulteriori 1.600 unità il beneficio del prepensionamento nel settore siderurgico, con un onere, i cui parametri di quantificazione sono dettagliatamente indicati nella relazione tecnica, di 15 miliardi per il 1997 e di 50 annui a partire dal 1998.

Alla relativa copertura si provvede mediante utilizzazione di un accantonamento relativo al ministero dell'Industria iscritto nel fondo speciale di parte corrente.

Come in numerosi altri casi, anche se le modalità tecniche di effettuazione della spesa richiedono la sua allocazione in esercizi successivi a quello corrente, va tuttavia rilevato che la spesa stessa -di carattere per di più corrente ed obbligatorio- va a pesare in piccola parte sui due esercizi compresi nel bilancio triennale in cui già la copertura appare affievolita rispetto al primo come risulta anche dai minimi margini di copertura della spesa corrente risultanti dal prospetto allegato alla legge finanziaria per il 1996, ed in gran parte su esercizi successivi nei quali la copertura è sostanzialmente rinviata alle future manovre.

2.2.13 Legge 28 novembre 1996, n. 609 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 1.10.96 n. 512 recante: "Disposizioni urgenti concernenti l'incremento e il ripianamento di organici dei ruoli del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ecc."

Gli elementi forniti dalla relazione tecnica a supporto della quantificazione degli oneri per incrementi di organico del Corpo vigili del fuoco appaiono complessivamente esaurienti, mentre resta totalmente ignorata dalla relazione stessa la spesa (art. 4 comma 1) di 23 miliardi nel 1996 per l'impegno del Corpo stesso nella campagna antincendi boschivi.

Priva di supporto, in questo caso per l'introduzione della norma soltanto in sede di conversione, è anche la quantificazione della spesa per l'inquadramento di personale dell'area del supporto amministrativo-contabile; tale spesa peraltro, anche se a differenza della precedente è suscettibile di non essere limitata all'importo dello stanziamento, appare comunque di rilievo assai modesto.

La copertura dei vari oneri è demandata ad accantonamenti del fondo speciale di parte corrente, ad eccezione di una parte (15 miliardi) di quella relativa all'impegno del Corpo nel concorso nella lotta agli incendi boschivi, imputata al Fondo corrispondente a questa parte dell'importo dell'8 per mille del gettito IRPEF.

Si ribadiscono a tale proposito le osservazioni -già formulate nel precedente paragrafo 2.2.1 in merito all'analogia copertura operata nell'ambito della legge n. 496- circa il contrasto tra le finalità di natura aggiuntiva da programmare globalmente che appaiono connesse alla natura del fondo stesso ed il carattere istituzionale ed ordinario, ed anzi di vero e proprio onere di funzionamento, che rivestono le spese in oggetto.

La legge in esame, all'art. 1 ter aggiunto in sede di conversione, contiene poi una norma di interpretazione autentica volta a comprendere talune indennità di rischio nella retribuzione annua contributiva.

Premesso che nel caso di specie, più che di interpretazione autentica come indicato nella rubrica dell'articolo, sembra trattarsi di una vera e propria modifica del disposto dell'art. 16 terzo comma della legge 1077/59 e che pertanto il conseguente onere avrebbe dovuto comunque essere quantificato e coperto, si richiamano integralmente le considerazioni svolte nel precedente paragrafo circa l'estraneità al bilancio a legislazione vigente degli effetti delle norme di interpretazione autentica che comportano la corresponsione di trattamenti più favorevoli rispetto a quelli determinati dall'amministrazione.

2.2.14 Legge 7 dicembre 1996, n. 611 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 4.10.96 n. 517 recante: "Interventi nel settore dei trasporti".

Tra le spese autorizzate dalla legge in esame assumono particolare rilievo finanziario due limiti di impegno, il primo di 100 miliardi annui per la durata di 30 anni nel settore del trasporto rapido di massa (art. 1 comma 1) ed il secondo di 150 miliardi annui per la durata di 10 anni nel settore delle ferrovie in concessione (art. 1 comma 3).

Entrambi i limiti di impegno, coperti a carico di appositi accantonamenti del fondo speciale di parte capitale, decorrono dall'esercizio 1997 e comportano oneri complessivi per 250 miliardi annui fino al 2006 ed ulteriori 100 annui fino al 2026.

Al riguardo, non può che ribadirsi che il meccanismo dei limiti di impegno, specie quando essi, come nel caso presente, decorrono da un esercizio successivo a quello corrente, determina oneri non modulabili per un elevato numero di esercizi la cui copertura, nell'attuale situazione di disavanzi tendenziali crescenti, è sostanzialmente demandata alle future manovre, creando così percorsi obbligati alle future politiche di bilancio.

Alla copertura dell'altro onere previsto dalla legge, derivante dall'attuazione degli articoli 4 e 6 (84 miliardi per il 1996) si provvede - per 55 miliardi in conto competenza e per 29 in conto residui - a carico di un capitolo-fondo (cap. 7294 trasporti - Fondo nazionale per la ristrutturazione dell'autotrasporto di cose per conto terzi) con contestuale riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 2 comma 1 della legge 68/92.

Tale modalità di copertura è perfettamente identica a quella utilizzata per l'unica previsione di spesa recata dalla legge n. 556; si rinvia pertanto integralmente alle osservazioni formulate al riguardo nel precedente paragrafo 2.2.5.

2.2.15. Legge 20 dicembre 1996, n. 640 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 23.10.96 n. 548 recante: "Interventi per le aree depresse e protette, per manifestazioni sportive internazionali, nonché modifiche alla legge 210/92".

La legge in esame autorizza il Tesoro a contrarre mutui quindicennali con ammortamento a totale carico dello Stato per lo sviluppo economico e sociale delle aree depresse. Al relativo onere - pari a 185 miliardi per il 1997 e a 1745 miliardi annui a decorrere dal 1998 fino al 2012 - si provvede a carico del fondo speciale di parte capitale.

Riguardo tale onere, non può che rinviarsi alle osservazioni già formulate per i numerosi casi analoghi, ed in particolare per le leggi 515 e 611, sia circa la mancanza di indicazione dei criteri di quantificazione dello stanziamento, sia soprattutto circa gli effetti sui futuri bilanci dell'assunzione di un onere obbligatorio e non mutabile; nel caso di specie, poi, tali effetti hanno un carattere ancor più macroscopico sia per l'imponente massa dei nuovi debiti, sia per l'addensamento della spesa a partire dal terzo anno del bilancio pluriennale.

Per quanto riguarda gli altri oneri relativi alla legge in esame, dettagliatamente indicati nelle schede dal n. 64 al n. 69, si osserva quanto segue:

1) L'art. 5 prevede un onere di 10 miliardi per ciascun anno dal 1997 al 1999 per il trasferimento alle regioni Basilicata e Campania di opere infrastrutturali, utilizzando come copertura le somme derivanti dai mutui contratti sulla base dell'art. 4 comma 1 della legge 341/95.

La disposizione è totalmente ignorata dalla relazione tecnica, così da non consentire valutazioni di congruità dello stanziamento. La modalità di copertura adottata, pur essendo estranea alle previsioni della legge 468, presenta una certa analogia sostanziale con la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, a condizione peraltro - condizione non soddisfatta nel caso di specie - che vengano espressamente indicate le precedenti finalizzazioni di spesa cui si intende rinunciare.

2) L'art. 7 detta norme in materia di indennizzi a favore dei soggetti danneggiati a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati. La spesa è quantificata in 90 miliardi per il 1995 e in 60,5 per il 1996, cui si aggiungono altri 30,5 miliardi per l'attuazione della sentenza n. 118/96 della Corte Costituzionale.

In realtà, come risulta dalla relazione tecnica, la spesa effettiva è di gran lunga superiore, in quanto le somme indicate sono idonee a far fronte soltanto a poco più di un quarto delle domande di indennizzo già presentate e soltanto ai ratei relativi agli anni 1995 e 1996, mentre la normativa attribuisce benefici di carattere permanente.

L'applicazione delle nuove disposizioni per gli anni 1995 e 1996 "in attesa di una nuova e più completa disciplina legislativa", disposta dal secondo comma dell'art. 7, appare pertanto incongrua rispetto all'obiettivo di contenere la spesa entro i limiti sopra indicati. In sostanza, dalla norma in esame scaturisce un vero e proprio onere sommerso.

Anche per quanto riguarda le modalità di copertura si manifestano notevoli perplessità: oltre infatti ai fondi imputati a capitoli di bilancio, ma che in realtà, per il meccanismo più volte descritto, provengono da accantonamenti del fondo speciale di parte corrente, una parte della spesa - pari a 34 miliardi per il 1995 e 30,5 per il 1996 - è coperta rispettivamente mediante imputazione al Fondo corrispondente a quota parte dell'importo dell'8 per mille del gettito IRPEF e mediante imputazione al Fondo Sanitario Nazionale.

Mentre per la prima delle due modalità di copertura si rinvia alle osservazioni formulate per le analoghe fattispecie contenute nella legge n. 496 e nella legge n. 609, per quanto riguarda quella sul capitolo-fondo relativo al Servizio sanitario nazionale si osserva che finora il capitolo stesso si è sempre dimostrato largamente insufficiente anche per la copertura degli oneri a legislazione vigente, e che tale insufficienza si è protratta anche nel 1996, come risulta anche dallo scostamento della spesa farmaceutica rispetto agli obiettivi prefissati (cfr. al riguardo il successivo paragrafo 2.2.18).