

2.2.16 Legge 20 dicembre 1996, n. 642 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 23.10.96 n. 552 recante: "Interventi urgenti nei settori agricoli e fermo biologico della pesca per il 1996".

La legge in esame contiene una serie di previsioni di spesa, dettagliatamente indicate nelle cinque schede di copertura allegate (dal n. 70 al n. 74).

1) L'art. 1 prevede la corresponsione di contributi ad enti irrigui e nel settore degli allevamenti per un importo complessivo di 90 miliardi, coperti formalmente su taluni capitoli di bilancio, ma in realtà, per il più volte richiamato effetto dell'originaria previsione della spesa in provvedimenti d'urgenza adottati in precedenti esercizi (nella specie, D.L. 518/95), mediante l'utilizzo delle disponibilità del Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura, con contestuale riduzione - e relativo versamento in entrata - dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 12 della legge 910/66.

Nonostante l'importo sopraindicato costituisca un tetto di spesa, desta perplessità - come in altri casi analoghi - la circostanza che, come risulta da quanto indicato nella relazione tecnica, si provveda a far fronte ad una parte soltanto delle necessità finanziarie già accumulate, rinviando così a futuri esercizi l'apprestamento di risorse per impegni già sorti, che costituiscono in sostanza veri e propri oneri latenti.

2) Con l'art. 7, si provvede all'assegnazione all'AIMA di 95 miliardi per l'attuazione dei regolamenti comunitari relativi alla riforma della politica comune per il 1996. Si tratta di tre regolamenti, che hanno istituito un regime di aiuti rispettivamente per programmi agroambientali (reg. n. 2078/92), per prepensionamenti in agricoltura (reg. n. 2079/92) e per la forestazione su terreni agricoli (reg. n. 2080/92).

Anche qui, come nella fattispecie precedente, emergono carenze nella programmazione e nella stessa emersione in bilancio di spese vincolate, con la conseguente

formazione di oneri latenti; infatti, nonostante la raccomandazione - espressa dalla Commissione bilanciò della Camera in occasione dell'esame dei precedenti provvedimenti in materia - che il successivo disegno di legge fosse accompagnato da una puntuale dimostrazione degli oneri anche successivi al quadriennio 94/97, il provvedimento, che fa seguito ad altri analoghi del 1994 (legge n. 737, di conversione del D.L. n. 521) e del 1995 (legge n. 408, di conversione del D.L. n. 325), si limita ad autorizzare l'ulteriore spesa per il 1998 senza nulla prevedere circa la restante parte della spesa stessa; slitta così ulteriormente sia la puntuale dimostrazione degli oneri complessivi, che presenta particolare rilievo specie in relazione ai previsti prepensionamenti, i cui effetti finanziari si protrarranno per dieci anni, sia la emersione in bilancio nella totalità degli oneri stessi.

2.2.17 Legge 23 dicembre 1996, n. 647 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 21.10.96 n. 553, recante "Disposizioni urgenti per i settori portuale, marittimo, cantieristico ed armatoriale, nonché interventi per assicurare taluni collegamenti aerei".

Fra le numerose norme di spesa contenute nella legge sopraindicata (indicate in dettaglio nelle allegate nove schede di copertura dal n. 75 al n. 83), spiccano i limiti di impegno previsti dall'art. 1 (quattro limiti di impegno decennali di 60 miliardi per ciascuno degli anni 1995 e 1996 e di 30 miliardi per ciascuno degli anni 1997 e 1998), nonché dall'art. 14 (tre limiti di impegno decennali rispettivamente di 150 miliardi per il 1996, 50 per il 1997 e 80 per il 1998); l'onere complessivo è pari a 4.600 miliardi nel periodo 1995/2007.

Al riguardo, non possono che richiamarsi le osservazioni più volte formulate anche nella presente relazione circa i gravi problemi per l'equilibrio dei conti pubblici derivanti dall'utilizzazione di modalità di spesa che dilatino impegni attuali in forma obbligatoria su

un ampio numero di esercizi, tanto più che le risorse derivanti dall'art. 1 sono destinate ad una serie di interventi di carattere corrente.

La congruità di tali risorse per gli interventi stessi - da attuare tramite il Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali in liquidazione, incluso nel sistema di tesoreria unica - desta inoltre perplessità a causa di una serie di carenze della relazione tecnica, carenze poste puntualmente in evidenza dal Servizio bilancio della Camera in sede di verifica delle quantificazioni.

Sempre in tema di relazione tecnica, si segnala invece che, a differenza della maggior parte dei casi analoghi, per la parte di spesa in conto capitale attuata mediante limiti di impegno (art. 14) la relazione stessa espone in dettaglio il fabbisogno finanziario derivante dai programmi già avviati in base alla legislazione vigente, consentendo così di determinare l'ulteriore quota di tale fabbisogno coperta dal nuovo intervento e la parte ancora scoperta.

Fra le altre norme di spesa contenute nella legge, si richiama l'attenzione sullo stanziamento di 20 miliardi - che costituisce un tetto di spesa - per l'esecuzione di lavori di ripristino di opere e di impianti del porto di Genova: la relativa effettiva copertura (quella indicata dalla legge è riferita ad un capitolo di bilancio per il meccanismo più volte indicato) è effettuata mediante utilizzo di residui di stanziamento, originariamente disposto dal D.L. 696/94 (art. 10).

Sulla dubbia ammissibilità di tale modalità di copertura - comunque lesiva del principio di annualità del bilancio - anche anteriormente alla soppressione dell'art. 11 ter primo comma lett. c) della legge 468 e sulla necessità di dar conto nella relazione tecnica del precedente programma di spesa e delle conseguenti modifiche, si ribadiscono le osservazioni formulate nei precedenti paragrafi 2.2.6 e 2.2.12 per analoghe fattispecie.

2.2.18 Legge 23 dicembre 1996, n. 648 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 21.10.96, n. 536, recante: "Misure per il contenimento della spesa farmaceutica e la rideterminazione del tetto di spesa per l'anno 1996".

La legge in esame contiene misure dirette a far fronte allo scostamento della spesa farmaceutica rispetto all'obiettivo stabilito dalla legge 425/96 (c.d. manovra - bis).

Peraltro il ripiano, anche a voler considerare attendibile la stima di una occorrenza di 750 miliardi formulata nella relazione tecnica, è molto parziale, essendo stato stabilito in 357 miliardi, cifra inferiore alla metà dello scostamento.

Premesso pertanto che oltre metà dello scostamento già accertato costituisce tuttora un onere latente, si osserva che, dei 357 miliardi previsti, 103 vengono posti a carico dell'Erario e coperti attraverso l'aumento dell'IVA sui medicinali di classe C, 60 sono ottenuti attraverso il differimento dell'adeguamento al prezzo medio europeo e 194 posti a carico delle regioni che dovrebbero conseguire - in tempi brevi - risparmi equivalenti in altri comparti della spesa sanitaria.

Il comma 4 dell'art. 1 dispone poi l'erogazione gratuita a partire dal 1997 di medicinali innovativi non ancora commercializzati in Italia, con onere - quantificato in 30 miliardi annui - posto a carico del servizio sanitario nazionale nell'ambito del tetto di spesa programmato per l'assistenza farmaceutica.

A tale riguardo, considerato che i limiti alla spesa farmaceutica non costituiscono un vincolo giuridico inderogabile in quanto hanno a fronte diritti soggettivi degli assistiti e che persistono le problematiche che condizionano la tenuta complessiva di tale rilevante settore, la copertura sopra indicata appare comunque "a rischio".

2.2.19 Legge 23 dicembre 1996, n. 651 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 23.10.96, n. 551, recante: "Misure urgenti per il grande Giubileo del 2000".

Per il finanziamento degli interventi - peraltro neppure sommariamente indicati nella relazione tecnica, limitata a poche righe - il Tesoro è autorizzato a contrarre mutui con onere a totale carico dello Stato, con una spesa di 100 miliardi per il 1997 e di 540 miliardi annui a partire dal 1998.

Si richiamano al riguardo le osservazioni ripetutamente formulate dalla Corte anche nella presente relazione - nei riguardi, fra l'altro, di analoghe misure contenute nelle leggi 515, 611, 641 e 647 - circa gli effetti negativi sui futuri bilanci e circa la labilità dell'effettiva copertura specie quando, come nel caso presente, l'onere si addensi a partire dall'ultimo esercizio del triennio.

2.2.20 Legge 23 dicembre 1996, n. 653 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 23.10.96 n. 554, recante: "Disposizioni per la graduale sostituzione del personale delle Forze armate impiegato in attività di controllo del territorio della regione siciliana, ecc.".

La legge dispone l'impiego delle Forze armate nel 1995 e nel 1996 in operazioni di sicurezza e controllo connesse alla lotta contro la criminalità organizzata in varie zone del territorio nazionale; i relativi oneri, quantificati in 240 e 185 miliardi rispettivamente per ciascuno dei due esercizi, riguardano spese per il trattamento economico del personale e spese di funzionamento e sono dettagliatamente esposti nella relazione tecnica che appare esauriente.

La copertura della spesa è effettuata per l'intero importo a valere su taluni capitoli dello stato di previsione del Ministero della difesa. Peraltro, una parte di tale copertura (64 miliardi per il 1995) proviene, attraverso il meccanismo più volte ricordato, da

accantonamenti del fondo speciale di parte corrente relativi all'esercizio 1995, originariamente utilizzati con il decreto legge 730/94 (art. 4).

La parte restante della spesa relativa al 1995 (176 miliardi) è coperta mediante utilizzazione di una serie di capitoli - singolarmente individuati con la relativa quota di copertura - nello stato di previsione Difesa -, mentre l'intera spesa del 1996 è coperta in modo indifferenziato a carico dei "pertinenti capitoli" dello stesso stato di previsione.

Come già in passato per le leggi 125, 151 e 599 del 1994 (cfr. al riguardo il paragrafo 2.13 della relazione della Corte sulle leggi del primo quadrimestre e il paragrafo 2.2.3 di quella sul terzo quadrimestre di quell'esercizio), relative anch'esse all'impiego straordinario delle Forze armate e che presentano una situazione analoga, si ritiene che al riguardo non possa parlarsi di copertura in senso tecnico anche a prescindere dall'avvenuta abrogazione della norma che consentiva l'utilizzazione di disponibilità di bilancio (art. 11 ter primo comma lett. c della legge 468): le modalità adottate, con particolare riguardo al rinvio generico a "pertinenti capitoli" dello stato di previsione, non erano infatti tali da soddisfare le condizioni richieste dalla norma stessa.

La legge in esame contiene poi (art. 2 comma 2 lett. f) norme dirette ad omogeneizzare gli inquadramenti nel ruolo degli ispettori del Corpo della guardia di finanza con quelli previsti per l'Arma dei carabinieri, norme suscettibili di determinare oneri non quantificati nè coperti: non appare infatti condivisibile quanto dichiarato al riguardo dal Governo in Commissione bilancio della Camera (3 dicembre 1996) circa l'avvenuta attuazione delle norme e il conseguente inserimento in bilancio dei relativi oneri, in quanto gli stessi non risultano presi in considerazione fin dall'origine.

Nel silenzio della relazione tecnica, resta infine dubbio se gli oneri per le assunzioni previste, nell'ambito della dotazione organica della Polizia di Stato, dall'art. 3 siano state

già comprese nel bilancio a legislazione vigente, che di norma viene formulato sulla base della consistenza effettiva del personale.

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

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

L'ESTENSORE


IL PRESIDENTE


Depositata in Segreteria il 28 marzo 1997

IL DIRIGENTE


TAVOLA 1

ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO

SETTEMBRE - DICEMBRE 1996

N.	LEGGE (a)		GAZZ. UFF.		CONVER- SIONE D.L. n.	SCHEDA COPERTURA (b)	INIZIATIVA
	N.	DATA	N.	DATA			
1	496	25.09.96	225	25.9.96	393/96	1-7	Govern.
2	502	26.09.96	227	27.09.96	397/96		"
3	507	26.09.96	229	30.09.96			Parlam.
4	509	1.10.96	231	2.10.96			"
5	515	4.10.96	234	5.10.96	408/96	8-9	Govern.
6	525	10.10.96	239	11.10.96		10-11	"
7	531	17.10.96	247	21.10.96			Parlam.
8	532	21.10.96	"	"	429/96	12	Govern.
9	534	17.10.96	248	22.10.96			Parlam.
10	556	24.10.96	251	25.10.96	437/96	13	Govern.
11	558	23.10.96	253	28.10.96		14	Parlam.
12	566	04.11.96	259	05.11.96			Govern.
13	569	07.11.96	262	08.11.96	467/96	15-17	"
14	573	05.11.96	265	12.11.96	475/96	18-21	"
15	574	11.11.96	"	"			Parlam.
16	575	"	"	"			"
17	577	14.11.96	267	14.11.96	473/96		Govern.
18	578	05.11.96	268	15.11.96	489/96	22	"
19	579	15.11.96	"	"	479/96	23-26	"
20	580	"	"	"	480/96	27	"
21	582	18.11.96	271	19.11.96	486/96	28-31	"
22	586	"	272	20.11.96	485/96		"
23	588	19.11.96	273	21.11.96	497/96		Govern.
24	592	05.11.96	275	23.11.96			"
25	593	"	"	"			"
26	594	"	"	"			"
27	595	"	"	"			"
28	596	"	"	"			"
29	597	"	"	"			"
30	602	27.11.96	278	27.11.96	504/96		"
31	608	28.11.96	209	30.11.96	510/96	32-54	"
32	609	"	281	"	512/96	55-58	"
33	611	04.12.96	285	05.12.96	517/96	59-61	"
34	617	09.12.96	288	09.12.96			"
35	637	20.12.96	299	21.12.96			"
36	638	"	"	"			"
37	639	"	"	"	543/96	62	"

(SEGUE)

TAVOLA 1

ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO

SETTEMBRE - DICEMBRE 1996

N.	LEGGE (a)		GAZZ. UFF.		CONVER- SIONE D.L. n.	SCHEDA COPERTURA (b)	INIZIATIVA
	N.	DATA	N.	DATA			
38	640	20.12.96	299	21.12.96	546/96	63	Govern.
39	641	"	"	"	548/96	64-69	"
40	642	"	"	"	552/96	70-74	"
41	646	"	300	23.12.96			Parlam.
42	647	23.12.96	"	"	535/96	75-83	Govern.
43	648	"	"	"	536/96	84	"
44	649	"	"	"	542/96	85-87	"
45	650	"	"	"	545/96	88	"
46	651	"	"	"	551/96	89	"
47	652	"	"	"	553/96		"
48	653	"	"	"	554/96	90-91	"
49	662	"	233	28.12.96			"
50	663	"	"	"			"
51	664	"	303	"			"
52	665	21.12.96	304	30.12.96			"
53	666	23.12.96	"	"			Parlam.
54	667	31.12.96	305	31.12.96		92-94	Govern.
55	668	"	"	"			"

(a) Il titolo delle leggi recanti nuovi oneri finanziari è riportato nelle schede di copertura.

(b) Le leggi, per le quali è omessa l'indicazione del numero di scheda, non recano nuovi oneri finanziari espressi, ad eccezione della legge n. 588.

TAVOLA 2

ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO

SETTEMBRE-DICEMBRE 1996

(importi in milioni)

numero legge	1994	1995	1996	1997	1998	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
496	0	0	364.300	32.000	32.000	0	0
515	0	0	1.500	125.000	185.000	185.000	0
525	0	0	37.120	366.397	366.397	0	148.477 (1)
532	0	0	1.500	1.500	1.500	0	1.500
556	0	0	124.000	0	0	0	0
558	0	0	500	500	500	0	0
569	0	0	3.605	0	0	0	0
573	50.000	68.700	94.600	593.400	587.500	0	2.500
578	0	0	517.000	0	0	0	0
579	0	21.391	84.238	91.860	91.492	0	64.492
580	0	0	1.625	78	0	0	0
582	0	256.540	31.000	0	0	0	0
608	32.000	2.158.006	1.697.129	1.583.829	1.598.829	(2) 0	1.596.829
609	0	0	40.175	25.430	25.530	0	25.530
611	0	0	84.000	250.000	250.000	250.000	0
639	0	160	40	40	40	0	40
640	0	6.400	22.800	27.400	27.400	0	27.400
641	0	90.000	151.000	495.000	1.755.000	1.745.000	0
642	0	0	1.274.085	8.200	8.200	0	8.200
647	12.050	126.050	341.050	440.450	483.450	460.000	3.450
648	0	0	103.000	0	0	0	0
649	3.930	3.930	2.430	1.930	1.930	0	1.930
650	26.000	0	0	0	0	0	0
651	0	0	0	100.000	540.000	540.000	0
653	0	240.668	185.429	0	0	0	0
667	0	0	0	3.890	3.350	0	0
Totale	123.980	2.971.845	5.162.126	4.146.904	5.958.118		1.880.348

(1) A partire dal 2000; nel 1999 oneri di 335 mld.

(2) 805 mld nel periodo 2000/2005

Tavola n. 3

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA
SETTEMBRE-DICEMBRE 1996

(importi in milioni)

	1994	1995	1996	1997	1998	Totale	%
Fondi speciali:							
parte corrente	0	40.000	2.259.825	1.025.425	1.069.528	4.394.778	8,14
conto capitale	0	0	827.500	1.804.000	3.664.000	6.295.500	34,28
	0	40.000	3.087.325	2.829.425	4.733.528	10.690.278	58,22
Riduzione precedenti autorizzazioni spesa	0	31.000	387.500	2.500	2.500	423.500	2,31
Disponibilità di bilancio:							
parte corrente	0	178.574	191.063	5.529	5.529	380.695	2,07
conto capitale	0	85.000	0	0	0	85.000	0,46
conto residui	0	420.000	0	0	0	420.000	2,29
	0	683.574	191.063	5.529	5.529	885.695	4,82
Nuove o maggiori entrate	0	0	104.500	367.897	367.897	840.294	4,58
Altre forme di copertura	123980	2.217.271	1.391.738	941.553	848.664	5.520.311	30,06
Totale	123.980	2.971.845	5.162.126	4.146.904	5.958.118	18.362.973	100,00

SCHEDA N. 1

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA
(Importi in milioni)

Legge 25 settembre 1996, n. 496.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 luglio 1996, n. 393, recante interventi urgenti di protezione civile.

Articolo 1 Comma 4

Oggetto della disposizione:

Interventi di carattere idrogeologico d'emergenza nelle regioni Sicilia, Calabria e Molise, di prevenzione a fini di protezione civile e per opere dipendenti da calamità del 1995.

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: legge 31 dicembre 1991, n. 433, art. 1, comma 1.

Onere a carico del bilancio dello Stato (stato di previsione del Ministero del tesoro - cap. 8778)

I ANNO --> 96

Importo....250.000

CAP. TEMP.

(C.E.D. Servizio Relazioni al Parlamento)

SCHEDA N. 2

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA
(Importi in milioni)

Legge 25 settembre 1996, n. 496.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 luglio 1996, n. 393, recante interventi urgenti di protezione civile.

Articolo 2 Comma 3

Oggetto della disposizione:

Interventi per la ricostruzione della basilica di Noto.

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: legge 31 dicembre 1991, n. 433, art. 1, comma 1.

Onere a carico del bilancio dello Stato (stato di previsione del Ministero del tesoro - cap. 8778)

I ANNO --> 96

Importo....20.000

CAP. TEMP.

(C.E.D. Servizio Relazioni al Parlamento)

SCHEDA N. 3

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA
(Importi in milioni)

Legge 25 settembre 1996, n. 496.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 luglio 1996, n. 393, recante interventi urgenti di protezione civile.

Articolo 4 Comma 1

Oggetto della disposizione:

Interventi urgenti nella città di Firenze.

6. ALTRE FORME DI COPERTURA

Utilizzazione di capitolo-fondo (cap. 7615 dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Fondo protezione civile)

I ANNO --> 96

Importo.....1.800

CAP. TEMP.

(C.E.D. Servizio Relazioni al Parlamento)

SCHEDA N. 4

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA
(Importi in milioni)

Legge 25 settembre 1996, n. 496.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 luglio 1996, n. 393, recante interventi urgenti di protezione civile.

Articolo 7-bis Comma 1

Oggetto della disposizione:

Disposizioni in favore delle zone alluvionate nel novembre 1994.

6. ALTRE FORME DI COPERTURA

Utilizzazione di disponibilità finanziarie del Fondo per il concorso statale nel pagamento degli interessi (istituito presso il Mediocredito centrale S.p.A. ai sensi dell'art. 31 del dl 18/11/66, n. 976, convertito con legge 23/12/66, n. 1142).

I ANNO --> 96

Importo.....19.000

CAP. TEMP.

(C.E.D. Servizio Relazioni al Parlamento)

SCHEDA N. 5

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA
(Importi in milioni)

Legge 25 settembre 1996, n. 496.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 luglio 1996, n. 393, recante interventi urgenti di protezione civile.

Articolo 8 Comma 4

Oggetto della disposizione:

Rifinanziamento Fondo anticipazioni dello Stato e aumento limite di spesa.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

() Accantonamenti di parte corrente (cap.p. 6856
dello stato di previsione del Ministero del
tesoro)

(X) Accantonamenti di conto capitale (cap. 9001
dello stato di previsione del Ministero del
tesoro)

VOCE:

--> Accantonamento relativo al Ministero del tesoro.

I ANNO --> 96 Importo.... 27.000

II ANNO --> 97 Importo.... 32.000

III ANNO --> 98 Importo.... 32.000

CAP. TEMP.

(C.E.D. Servizio Relazioni al Parlamento)