

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

**RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE
ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE
DEGLI ONERI RELATIVAMENTE ALLE LEGGI
APPROVATE DAL PARLAMENTO NEL PERIODO
GENNAIO-APRILE 1997**



Corte dei Conti

1/RQ/97

A Sezioni riunite in sede referente
composte dai magistrati:

PRESIDENTE

dott. Giuseppe CARBONE

PRESIDENTI DI SEZIONE:

dott. Girolamo CAIANIELLO

dott. Antonino GALLO

dott. Tullio LAZZARO

prof. dott. Manin CARABBA

CONSIGLIERI:

dott. Luigi GIAMPAOLINO

dott. Felice SERINO

dott. Maurizio MELONI

dott. Silvio AULISI

dott. Nicola MASTROPASQUA

dott. Giuseppe BELLISARIO

dott. Paolo NERI (rel.)

dott. Mario FALCUCCI

dott. Mario CIACCIA

dott. Carlo CHIAPPINELLI

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni;

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. 23.10.1996, n. 543 convertito con modificazioni dalla legge 20.12.1996, n. 639;

UDITO, nella Camera di Consiglio del 19 giugno 1997, il relatore Paolo NERI;

PRESENTE il vice Procuratore generale dott. Salvatore CASCINO

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 1997.

1. Dati e valutazioni d'insieme.

Il pieno dispiegamento degli effetti della sentenza n. 360 del 24 ottobre 1996 della Corte costituzionale - su cui si è ampiamente riferito nella precedente relazione quadrimestrale - ha fatto sì che il peso della normazione d'urgenza sia stato ricondotto, tra l'ultimo bimestre del 1996 e l'inizio del 1997, entro limiti fisiologici. Mentre la quasi totalità delle leggi di spesa degli ultimi quadrimestri traeva origine da decreti-legge, nel quadrimestre in esame - all'inizio del quale, come si è detto, era ancora presente qualche "coda" di tale fenomeno - l'incidenza stessa è inferiore al trenta per cento.

Da ciò dovrebbe trarre beneficio anche la qualità della legislazione di spesa, per la possibilità, essendosi ridotta la spinta dell'urgenza, di un maggiore approfondimento delle implicazioni finanziarie delle nuove disposizioni, sia da parte delle Amministrazioni chiamate alla compilazione e alla verifica delle relazioni tecniche, sia in sede di discussione parlamentare, anche attraverso una più frequente attivazione della facoltà di cui all'art. 11 ter comma 3 della legge 468 (richiesta al Governo della relazione tecnica per tutte le proposte legislative e gli emendamenti).

L'ampia riduzione del numero dei decreti-legge potrebbe anche agevolare il ricorso ad un ulteriore strumento di garanzia, finora mai attivato, costituito dalla norma della legge n. 400/88 (art. 16) 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 della emanazione di un decreto legislativo adottato dal governo su delegazione delle Camere".

Ciò premesso, si rileva che nel periodo gennaio/aprile 1997 sono state pubblicate 57 leggi contro le 48 dei primi quattro mesi del 1996 e le 51 del corrispondente periodo del 1995.

Come risulta dall'allegato prospetto n.2, le leggi che hanno dichiarato conseguenze di carattere finanziario sono 33 (28 e 31 rispettivamente nel corrispondente periodo del 1996 e del 1995), di cui soltanto 9 di conversione di altrettanti decreti-legge: tuttavia, anche se il numero di queste ultime si è notevolmente ridotto, resta preponderante il loro rilievo finanziario, mentre, come di consueto le leggi di ratifica di accordi internazionali che comportano oneri di bilancio - in numero di 14 - hanno un'incidenza estremamente contenuta, spesso di pochi milioni.

Soltanto quattro leggi di spesa sono di iniziativa parlamentare: numerosi sono invece, come sempre, gli emendamenti, che hanno modificato in particolar

modo gli originari testi dei decreti-legge, ma anche, seppure in minor misura, quelli dei disegni di legge. Essi hanno inciso negativamente - anche se in misura complessivamente meno rilevante del passato meno recente - sulla utilizzabilità delle relazioni tecniche inizialmente apprestate, soprattutto attraverso l'inserimento di nuove disposizioni di spesa non supportate, nella quasi totalità dei casi, da elementi idonei a consentire valutazioni di congruità delle quantificazioni operate.

La complessiva incidenza finanziaria della legislazione del quadrimestre è pari, nell'arco compreso nel bilancio triennale - che si estende peraltro anche al 1996 per effetto dell'origine nel 1996 stesso di una parte degli oneri -, a complessivi 12.652 miliardi, di cui 670 nel 1996, 5.769 nel 1997, 2846 nel 1998 e 3.367 nel 1999; la quota 1996 è dovuta in parte alla conversione di decreti-legge adottati sul finire di tale anno, in parte al mantenimento nel 1997 di accantonamenti del fondo speciale relativi a spese corrispondenti ad obblighi internazionali (art. 11 bis della legge 468), in parte infine alla pubblicazione nei primi giorni del 1997 di leggi approvate alla fine del 1996.

Premesso che il fenomeno della reiterazione dei decreti-legge rende poco significativi, ed anzi in taluni casi fuorvianti, i confronti con i corrispondenti periodi degli ultimi esercizi, si rileva che i nuovi oneri del primo quadrimestre del 1995 - sempre nell'ambito del bilancio triennale - furono pari a circa 15.200 miliardi, mentre quelli del primo quadrimestre 1996 assommarono a circa 23.300

miliardi, di cui però oltre 18.300 per la regolazione debitoria relativa ai crediti d'imposta.

Ciò è confermato dalla presenza, a partire dal 2000, sia di una rilevante quota di spese permanenti - pari a 1.386 miliardi annui - che si colloca molto al di sopra dei corrispondenti periodi dei precedenti esercizi (880 mld nel primo quadrimestre 1995 e 456, al netto della regolazione debitoria, nel primo quadrimestre 1996), sia di notevoli oneri pluriennali, di scadenza variabile fra il 2007 e il 2017, pari a 1.591 miliardi annui, contro rispettivamente un "carico" di 468 e 1.117 mld nei corrispondenti periodi dei due precedenti esercizi.

Premesso che la totalità di questi ultimi riguarda oneri di ammortamento mutui, va sottolineato che quasi due terzi di essi si riferisce all'indebitamento, disposto dalla legge n. 21, per il ripiano di parte dei disavanzi del servizio sanitario nazionale di parte corrente.

Come più volte osservato dalla Corte, quantità così elevate di oneri di carattere permanente o che comunque impegnano il bilancio per lunghi periodi, cui corrispondono diritti soggettivi dei beneficiari e che pertanto hanno natura obbligatoria, costituiscono un elemento di rischio per l'equilibrio dei conti pubblici, in quanto la relativa copertura, almeno per quanto riguarda gli esercizi successivi a quelli inclusi nel bilancio triennale, appare sostanzialmente rinviate alle future manovre.

Inoltre, il ripiano di eccedenze di spesa corrente attraverso l'indebitamento altera le risultanze dei vari esercizi e rende meno trasparenti i confronti fra obiettivi e risultati.

In ogni caso, l'indebitamento, anche quando abbia ad oggetto spese di investimento, determina lo spostamento a medio e lungo termine di oneri di carattere obbligatorio, non suscettibili di modulazione, senza che siano apprestate risorse certe per farvi fronte: ciò, oltre agli effetti di irrigidimento dei futuri bilanci e di pregiudizio delle future scelte, appare comunque contraddittorio nell'attuale situazione, per l'andamento ancora insoddisfacente dei saldi tendenziali e la presenza di stringenti e gravosi obiettivi di risanamento anche a medio termine.

Tutti gli importi avanti indicati sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi: va tenuto conto, al riguardo, dei rilievi sulla congruità delle quantificazioni contenute nelle relazioni tecniche che risultano dall'esposizione relativa alle singole leggi.

Inoltre, come sempre, gli oneri indicati non esauriscono completamente quelli derivanti dalla legislazione del quadrimestre in esame, per la presenza, in talune leggi che contengono esplicite previsioni di spesa, di ulteriori oneri - peraltro nel complesso modesti - non quantificati e non presi in considerazione a fini di copertura. Anche a tale riguardo si rinvia alle specifiche osservazioni contenute nei paragrafi che seguono.

Per quanto concerne i profili relativi alla quantificazione degli oneri, non vi sono novità di carattere generale da segnalare. La qualità delle relazioni tecniche permane infatti discontinua: accanto a relazioni accurate, fra cui quelle relative a leggi di ratifica di trattati internazionali, vi sono infatti, come risulta dalle pagine che seguono, relazioni che non consentono - spesso per la carente indicazione dei dati fisici di base - un pieno riscontro delle quantificazioni operate.

Pur nell'ambito della modesta quota della spesa in conto capitale del quadrimestre in esame, continua inoltre l'abituale mancanza di indicazioni sui criteri di quantificazione della spesa stessa. Tali indicazioni appaiono invece necessarie anche quando - come di norma - i relativi stanziamenti costituiscono dei tetti di spesa, in quanto, come ripetutamente osservato, ciò consentirebbe non soltanto la dimostrazione della congruità degli stanziamenti stessi rispetto agli obiettivi perseguiti, ma anche la valutazione della possibile insorgenza di sostanziali oneri latenti per la necessità di ulteriori spese indotte dall'intervenuto oggetto della norma o comunque connesse alla prevedibile opportunità del completamento dell'intervento stesso.

La mancanza di indicazioni sulla concreta destinazione della spesa ha determinato anche la conseguenza che in taluni casi gli stanziamenti effettuati da leggi precedenti sono stati utilizzati per la copertura di spese recate dalla legislazione del quadrimestre in esame (cfr. al riguardo i successivi paragrafi 2.5

e 26): in tali casi risulta pertanto evidente la mancanza di precisi programmi a fronte degli originari stanziamenti.

La copertura degli oneri recati dalla legislazione del quadrimestre in esame è operata in alcuni casi - pari, in termini quantitativi, ad oltre l'11% della spesa - attraverso modalità estranee o comunque non chiaramente riconducibili alla tassativa elencazione contenuta nella legge 468: si rinvia al riguardo alle osservazioni contenute nelle pagine che seguono.

Poichè comunque tra tali modalità continua ad essere presente la utilizzazione di residui di stanziamento, si richiama, come già nella precedente relazione, l'attenzione sulla circostanza che tale utilizzazione - ed in linea più generale il cambio di finalizzazione di spese già deliberate, anche se attuato attraverso l'esplicita riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (modalità adottata per quasi un quinto delle coperture del quadrimestre) e con l'osservanza delle condizioni indicate dalla legge 468 - indebolisce il quadro di programmazione della spesa e può comunque determinare un aggravio del disavanzo di cassa per effetti dei possibili diversi tempi di realizzazione delle spese stesse.

2. Osservazioni specifiche su singole leggi.

2.1 Legge 31 dicembre 1996, n. 671 - Celebrazione del bicentenario della prima bandiera nazionale.

La norma autorizza una spesa di 5 miliardi per manifestazioni celebrative e iniziative storico-culturali nell'ambito della ricorrenza sopra indicata.

Trattandosi di legge di iniziativa parlamentare, manca la relazione tecnica: non è pertanto possibile, anche per il silenzio del testo legislativo e della relazione di accompagnamento sulla concreta destinazione della spesa, verificare la congruità della spesa stessa - che comunque costituisce un "tetto" - in relazione agli oneri connessi alle iniziative programmate.

La copertura della spesa è operata sul fondo speciale di parte corrente, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

Si rileva peraltro al riguardo che l'accantonamento in questione è stato azzerato - con l'eccezione delle quote preordinate per accordi internazionali, tra le quali non rientra quella in oggetto - per effetto dell'art.3 comma 2 della legge 8.8.96 n. 425, di conversione del D.L. 20.6.96 n. 323: secondo tale norma, infatti, le quote disponibili dei fondi speciali recati dalla legge finanziaria per il 1996, con talune esclusioni tassativamente indicate, fra cui appunto quella relativa agli accordi internazionali, costituiscono economie di bilancio.

Pur con le riserve connesse alle difficoltà interpretative derivanti dalla estrema genericità dell'indicazione delle finalizzazioni delle singole quote degli accantonamenti, nel caso di specie sembra trattarsi di utilizzazione in difformità della quota di accantonamento destinata alla copertura di oneri derivanti da

accordi internazionali, fatta espressamente salva, come si è detto, in sede di manovra correttiva.

A giudizio della Corte, tale utilizzazione si pone comunque in contrasto con la citata norma generale, in quanto vanifica nella sostanza le esigenze di contenimento del disavanzo ad essa sottese: l'accantonamento in parola dovrà infatti necessariamente essere ripristinato nell'esercizio in cui si procederà alla ratifica degli accordi internazionali già sottoscritti ad esso originariamente connessi, con la conseguenza che del medio periodo si registrerà comunque una maggiore spesa pari appunto all'onere recato dalla legge in argomento.

2.2 Legge 31 dicembre 1996, n.677 - Conversione in legge D.L. 12.11.96 n. 576, recante interventi urgenti a favore delle zone colpite dagli eventi calamitosi dei mesi di giugno e ottobre 1996.

La legge prevede una serie di finanziamenti, singolarmente indicati nelle sette schede allegate (dal n. 3 al n. 9).

Una parte dei connessi oneri (art. 1 comma 4 e art. 2 comma 2) sono coperti mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, per lo più - confluite nel conto dei residui. A tale riguardo, si richiamano le osservazioni formulate nel precedente paragrafo circa il possibile aggravio del disavanzo di cassa per effetto dei diversi tempi di realizzazione delle spese, e si ribadisce l'avviso che sia necessario indicare - anche ai fini di trasparenza nell'azione