

amministrativa - gli specifici interventi cui si intende rinunciare o, alternativamente, le ragioni dell'esubero dello stanziamento rispetto alle originarie esigenze.

La quota più rilevante (art. 1 comma 6, art. 4 comma 10, art. 5 comma 7 e art. 6 comma 4), costituita da oneri per l'ammortamento di mutui, pari complessivamente a 56 miliardi annui a partire dal 1997, è invece coperta mediante utilizzo delle proiezioni di cui all'autorizzazione di spesa disposta dalla tab. C della legge finanziaria 1996, volta ad assicurare il finanziamento del fondo per la protezione civile, che viene corrispondentemente ridotto di pari importo.

Questo metodo di copertura non appare corretto per i seguenti motivi:

- 1). l'utilizzazione delle proiezioni delle autorizzazioni di spesa contenute nella tab. C per la copertura di spese pluriennali rigide ed obbligatorie, quali quelle destinate all'ammortamento di mutui, è incoerente con il carattere essenziale degli stanziamenti contenuti nella tabella stessa, costituito proprio dalla loro modulabilità anno per anno;
- 2) la riduzione di precedenti autorizzazioni non riguarda spese specifiche, ma genericamente il fondo protezione civile, determinato, come si è visto, anno per anno dalla legge finanziaria: in sostanza viene a mancare proprio il carattere di "precedente" autorizzazione di spesa richiesto dall'art. 11 ter della legge 468;
- 3) la contrazione di mutui è destinata a fronteggiare spese almeno in parte di natura corrente, con le conseguenze più volte poste in evidenza dalla Corte, tra

cui l'alterazione dei saldi da cui deriva anche una minore comparabilità tra previsioni e consuntivi;

4) in alcuni casi, infine, il ricorso a mutui appare particolarmente incongruo in relazione alla circostanza -indicata nella relazione tecnica- che "la stessa natura degli interventi non consente di assumere quale base di riferimento una puntuale quantificazione delle occorrenze finanziarie".

La legge in esame contiene inoltre (titolo III) disposizioni in materia di utilizzazione di somme destinate ad interventi di protezione civile.

Tra esse, destano particolare perplessità:

- l'art. 8 comma 4, che autorizza il Dipartimento della protezione civile ad utilizzare, per fronteggiare situazioni di emergenza, le disponibilità non ancora impegnate dei capitoli della rubrica 6 (interventi di protezione civile) dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio. Tale facoltà, così genericamente concessa, sembra infatti rendere possibile la distrazione di fondi destinati a finalità già determinate, anche se non formalmente impegnati, con la possibile conseguenza della necessità del ricorso al fondo di riserva per le spese impreviste, consentito dall'art. 9 della legge 468 (i capitoli di bilancio interessati sono infatti compresi nell'apposito elenco allegato allo stato di previsione del Tesoro).

- l'art. 9, che autorizza lo stesso Dipartimento a concorrere all'ammortamento dei mutui contratti dalle regioni interessate per esigenze di

protezione civile quando sia intervenuta la dichiarazione dello stato di emergenza. Nel totale silenzio al riguardo della relazione ministeriale e di quella tecnica, la portata della disposizione appare del tutto oscura in relazione alla possibile origine di oneri non quantificativi e non coperti: non soccorrono al riguardo le generiche dichiarazioni fornite dal Governo alle Commissioni bilancio delle due Camere circa la mancanza di aumento degli oneri.

Infine, in relazione alla frequente adozione di provvedimenti d'urgenza a favore di zone colpite da calamità naturali, i cui oneri nella grande maggioranza dei casi - come risulta dalle relazioni trimestrali degli ultimi anni - sono coperti con modalità che danno adito a notevoli riserve, la Corte non può che far proprio il parere espresso dalla Commissione bilancio del Senato (20 novembre 1996) circa "l'opportunità che il Governo assuma una iniziativa legislativa per disciplinare il finanziamento degli interventi straordinari legati a calamità naturali, prevedendo idonei meccanismi di copertura per le spese derivanti dall'ammortamento di mutui".

2.3 legge 31 dicembre 1996, n. 681 - Finanziamento del censimento intermedio dell'industria e dei servizi nell'anno 1996.

La relazione tecnica riporta un piano di finanziamento sommariamente ripartito in cinque generiche voci, senza alcuna ulteriore indicazione, in

particolare sulla concreta destinazione di spese quali “adempimenti preliminari”, “approfondimenti strutturali” ecc.

Il piano di finanziamento suindicato comporta un onere complessivo di 76 miliardi, di cui 48 nel 1996 e 28 nel 1997. La legge si limita invece ad autorizzare, fornendo la relativa copertura, la spesa di 48 miliardi, senza fare alcun riferimento ai residui 28 indicati nella relazione tecnica.

Tale procedimento non appare convincente: la presa in considerazione di una sola parte di una spesa che costituisce un tutto inscindibile, anche se ripartito in diversi esercizi, determina infatti, attraverso il rinvio al successivo esercizio del reperimento degli ulteriori mezzi di copertura, la formazione di un sostanziale onere latente.

2.4 Legge 17 gennaio 1997, n. 4 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 18.11.96 n. 583, recante disposizioni urgenti urgenti in materia sanitaria.

La legge (art. 3 comma 1, prima parte) provvede al finanziamento dei contratti collettivi di lavoro della dirigenza medico-veterinaria e dei ruoli professionali del servizio sanitario nazionale relativi al biennio 1996/97, autorizzando la spesa di 110 miliardi per il 1996, 220 per il 1997 e 340 miliardi annui a partire dal 1998 con generica copertura a carico del fondo sanitario nazionale, salvo una quota di 25 miliardi a partire dal 1998, che viene coperta

mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa ai programmi di abbattimento degli animali per malattie epizootiche di cui alla legge 218/88.

Premesso che la legge non è dotata di relazione tecnica e che gli atti ad essa relativi non contengono alcun riferimento a calcoli relativi al fabbisogno finanziario derivante dai nuovi contratti, si osserva che l'imputazione al fondo sanitario - senza riduzione di altri oneri precedentemente autorizzati - di una spesa permanente che raggiunge il suo picco a partire dal 1998 equivale a rinviare alle future manovre - in occasione delle quali si provvede a determinare la dotazione del fondo stesso. - l'effettiva copertura del nuovo onere, per sua natura invece certo ed obbligatorio.

Anche la copertura dell'ulteriore disposizione di spesa contenuta nella seconda parte della norma avanti citata (vincolo dell'importo di 40 miliardi per il 1996 a finalità di potenziamento delle funzioni distrettuali e delle attività della medicina e della pediatria di base) desta perplessità: essa è infatti realizzata, sempre a carico del fondo sanitario nazionale, mediante una generica "riduzione dei programmi riferiti agli interventi di emergenza" che, proprio perché tali, non appaiono prestarsi a preventive riduzioni.

2.5 Legge 24 gennaio 1997, n. 5 - Conversione in legge con modificazioni, del D.L. 25.11.96 n. 599, recante misure urgenti per assicurare i flussi finanziari agli enti locali nel quadro dei trasferimenti erariali per il 1996.

Oltre all'espressa previsione di spesa contenuta nell'art. 3 comma 1 (cfr. scheda n. 16), su cui non si hanno osservazioni da formulare, la legge in esame, con norma introdotta in sede di conversione (art. 1 bis) e pertanto non presa in esame dalla relazione tecnica, dispone la concessione agli enti locali e alle IPAB di un contributo corrispondente alla spesa da essi sostenuta a partire dal 1993 per il personale cui è stata concessa l'aspettativa per motivi sindacali.

Per la copertura dell'onere corrispondente, peraltro neppure quantificato, la norma fa riferimento alla quota annuale dell'ICIAP versata allo Stato in base alla normativa già in vigore, senza provvedere alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa: la copertura stessa non appare pertanto effettiva, come rilevato anche dalla Commissione bilancio del Senato, che ha espresso al riguardo parere negativo.

La legge contiene poi (art. 1 comma 2 lett.f) uno stanziamento di 40 miliardi, di cui 30 a favore del comune e della provincia di Napoli e 10 a favore del comune di Palermo, che non è stato riportato nelle schede allegate e nei totali delle somme stanziare, in quanto esso trova copertura nei fondi per le aree depresse di cui alla legge n. 640 del 20 dicembre 1996 (cfr. al riguardo, il punto 2.2.15 della precedente relazione quadrimestrale).

A tale riguardo, si rileva che il procedimento in questione desta notevoli perplessità in quanto conferma che la totale mancanza di indicazioni circa la destinazione di molte spese di investimento, più volte rilevata dalla Corte, è a volte dovuta alla inesistenza di programmi già elaborati, con la conseguenza che i relativi stanziamenti assumano la irrituale natura di riserva per la copertura di oneri assunti in epoca successiva.

2.6 Legge 3 febbraio 1997, n. 14 - Conversione in legge del D.L. 13.12.1996, n. 629, recante differimento di termini in materia di adempimenti contributivi per il settore agricolo.

La norma differisce al 20 gennaio 1997, senza interessi o altri oneri, il termine per il versamento dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti per gli operai agricoli impiegati nel secondo semestre 1996.

Il conseguente onere per la Tesoreria, quantificato in 5 miliardi, è coperto mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa recata dalla legge 608/96 (art. 1 comma 4), che ha incrementato il fondo per l'occupazione.

Anche tale modalità di copertura, per certi versi analoga a quella della legge da ultimo esaminata, anche se a differenza di essa prevede espressamente la riduzione di una precedente autorizzazione di spesa, non appare del tutto conforme alla previsione dell'art. 11 ter comma 1 lett.b) della legge 468, in

quanto la riduzione è operata non su una spesa specificamente individuata, ma genericamente su uno stanziamento destinato ad alimentare il fondo per l'occupazione, senza che sia indicata la eventuale mancata operatività o la non obbligatorietà della spesa cui lo stanziamento era originariamente destinato.

2.7 Legge 11 febbraio 1997, n. 21 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 13.12.96 n. 630, recante finanziamenti dei disavanzi delle unità sanitarie locali al 31 dicembre 1994 e copertura della spesa farmaceutica per il 1996.

L'originario provvedimento d'urgenza prevedeva il finanziamento dei disavanzi di parte corrente del servizio sanitario nazionale a tutto il 1994 nel limite di 5000 miliardi rispetto agli oltre 11.000 da ripianare; nonostante l'aumento deciso in sede di conversione, da attuare anch'esso attraverso la contrazione di mutui, la quota ripianata è di poco superiore al 70% del totale e manca per di più una valutazione aggiornata dell'entità dei disavanzi relativi agli anni 1995 e 1996, per i quali l'art. 2 autorizza le regioni a contrarre mutui a proprio carico.

L'impegno finanziario complessivo per le rate di ammortamento dei mutui finalizzati al ripiano della quota di disavanzo sopra indicato è pari a 700 miliardi nel 1997 e a 1.150 annui a partire dal 1998 per quindici annualità: ad esso va aggiunto l'onere di 50 miliardi per il 1998 e di 350 miliardi annui a partire dal

1999, sempre per quindici annualità, per l'ammortamento di ulteriori mutui il cui ricavato è destinato ad interventi di edilizia sanitaria.

Si tratta qui nuovamente - per la parte relativa al ripiano dei disavanzi - del ricorso all'indebitamento per fronteggiare oneri di natura corrente, operazione che impegna irrevocabilmente un gran numero di esercizi futuri, rendendo più difficile il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica di medio e lungo termine, e che determina anche una minore trasparenza e significatività dei dati delle singole gestioni, con particolare riguardo ai saldi.

Come ripetutamente sottolineato dalla Corte, detti 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 in 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 comporta crescenti oneri di ammortamento, pari nel 1996 a 8344 miliardi in termini di impegni e a 10.088 in termini di pagamenti.

A ciò va aggiunto, nel caso di specie, che la spesa presenta un andamento fortemente crescente nel triennio e si addensa poi negli esercizi successivi. Si ha per conseguenza uno spostamento a medio e lungo termine della copertura di

ingenti oneri di carattere obbligatorio, non suscettibili di modulazioni di sorta, senza che siano sostanzialmente apprestate risorse per farsi fronte.

2.8 Legge 28 febbraio 1997, n.30 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 31.12.96 n.669, recante disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997.

La legge in argomento ha già formato oggetto di esame nella precedente relazione quadrimestrale per quanto riguarda i suoi effetti sulla manovra di bilancio, di cui costituisce parte integrante. Essa contiene tuttavia anche una serie di espresse previsioni di spesa, specificamente indicate nelle dodici schede allegate (dal n.24 al n.35), fra cui:

1) l'art. 6 comma 6 bis dispone l'effettuazione di corsi di aggiornamento per il personale del Ministero delle finanze e l'immissione in via provvisoria nelle funzioni superiori con il relativo trattamento economico, quantificando la relativa spesa in 180 miliardi, alla cui copertura vengono destinate le risorse finanziarie disponibili a titolo di avanzo di amministrazione dal fondo di previdenza per il personale del ministero stesso.

La mancanza di relazione tecnica, derivante dall'origine parlamentare della norma, non consente di conoscere i criteri di quantificazione dello stanziamento: quest'ultimo peraltro, sia per la formulazione della norma, sia per

la modalità irrituale di copertura, sembra aver natura di tetto di spesa, anche se la prevista automatica utilizzazione nelle funzioni superiori dei candidati che abbiano superato la prova selettiva potrebbe determinare dei problemi al riguardo.

2) Alcuni nuovi oneri - 60 miliardi per l'aumento della detrazione IRPEF ai titolari da lavoro dipendente (art.1 comma 1 bis); 150 miliardi destinati al Fondo per l'occupazione (art.6 bis comma 4); 8 miliardi per sgravi contributivi nel Mezzogiorno (art.27 comma 3 lett. b bis); 12.5 miliardi per ciascuno degli anni 1997 e 1998 quale contributo rottamazione autobus (art 29 bis) - trovano copertura nelle maggiori entrate derivanti dalla proroga dei termini per l'accertamento per adesione (art. 2 comma 138 della legge 662/96)¹ disposta dall'art. 6 bis della legge in esame.

Anche qui, la mancanza della relazione tecnica, connessa all'introduzione della norma in sede di conversione del decreto originario, impedisce di valutare la congruità delle previste maggiori entrate - di cui non viene neppure fornita una quantificazione complessiva se non indirettamente attraverso la copertura delle nuove spese - rispetto alle nuove spese stesse. In ogni caso, peraltro, come ha rilevato il Servizio bilancio della Camera, mentre le nuove entrate sono concentrate prevalentemente nel 1997, le nuove e maggiori spese, ed in

¹ Concernente le istanze per la definizione, ai fini delle imposte sui redditi e dell'IVA, del periodo d'imposta 1994.

particolare l'aumento della detrazione IRPEF, interessano anche alcuni esercizi successivi.

3) L'art. 29 prevede un contributo per l'acquisto di autoveicoli nuovi a fronte della rottamazione di quelli con oltre dieci anni di anzianità e stanzia a tale scopo la somma di 160 miliardi con copertura sul fondo speciale di parte corrente, utilizzando parte dell'accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio; l'articolo stesso, con norma innovativa (comma 8), destina a reintegrazione dell'accantonamento stesso gli eventuali miglioramenti del saldo netto da finanziare derivanti nel triennio 97-99 delle maggiori entrate accertate in connessione con le maggiori vendite realizzate per effetto delle disposizioni di cui all'articolo stesso.

Come osservato dal Servizio bilancio della Camera, che ha dedicato alla disposizione una perspicua ed accurata disamina (dossier n.5 del 10 febbraio 1997, pag. 61 sgg.), le cui considerazioni si condividono pienamente, poiché l'onere consiste nel costo dell'incentivo per tutte le operazioni che avrebbero comunque avuto luogo (per le vendite aggiuntive si realizza un vantaggio per l'erario) è particolarmente importante che la sua quantificazione abbia una solida base statistica e sia della massima trasparenza: condizioni queste che la relazione tecnica soddisfa solo parzialmente, tanto che il citato servizio è pervenuto, sia pure con un "forte margine di approssimazione", ad un ordine di grandezza superiore del 50% circa a quello stimato dalla relazione tecnica.

Ciò è di grande importanza ai fini del reintegro dell'accantonamento utilizzato a copertura, in quanto una sottostima dell'andamento tendenziale determina automaticamente una sovrastima degli effetti di maggior gettito.

Va poi considerato che, a prescindere da quanto sopra, è sempre possibile che le entrate attribuibili all'effetto incentivante delle disposizioni in esame si realizzino a scapito di riduzioni di entrata in altri settori a causa di una sostituzione di consumi; ciò aveva indotto il ripetuto Servizio, di fronte alla insufficienza del miglioramento del saldo netto da finanziare - dato il suo carattere di generalità - per la misurazione di tale effetto incentivante, a proporre l'ulteriore garanzia che il comparto dell'IVA nel suo complesso registrasse almeno l'incremento realizzato nel settore incentivato.

Per tali motivi, si condivide pienamente l'avviso che il provvedimento legislativo di variazione di cui al citato art. 8 debba essere corredato di tutti gli elementi informativi necessari.

La modalità di copertura in esame si inserisce infatti, con caratteristiche proprie, nel filone non numeroso di disposizioni che hanno utilizzato a vario titolo gli effetti indiretti in termini di gettito delle agevolazioni da esse stesse previste: la Corte ha al riguardo espresso l'avviso - si rinvia per tutti alle osservazioni relative alla legge n.489/94 (c.d. legge Tremonti) - che in tali casi è comunque sempre necessario un rigoroso e specifico monitoraggio dei risultati finanziari effettivi.

La legge in esame, oltre alle espresse previsioni di spesa, contiene alcune disposizioni dalle quali possono derivare oneri non quantificati né coperti ed altre per le quali manca comunque una stima degli effetti finanziari.

Tra le prime, vanno citati l'art. 10 comma 10 bis - che prevede la possibilità di esentare dall'iscrizione al registro delle imprese i produttori agricoli con volume di affari limitato, senza provvedere a quantificare e coprire la corrispondente diminuzione di entrate, rilevata anche dal relatore in Commissioni riunite Bilancio e Finanze della Camera - e l'art. 18, che concede agevolazioni contributive per determinate aziende turistiche.

Tra le seconde, l'estensione all'Agenzia spaziale italiana della deroga al blocco delle assunzioni (art. 12 comma 4) e le disposizioni in materia di trattamento economico del personale collocato fuori ruolo presso gli enti previdenziali (art. 12 comma 5 bis).

2.9 Legge 28 marzo 1997, n. 81 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 31.1.97 n. 11, recante misure straordinarie per la crisi del settore lattiero-caseario ed altri interventi urgenti a favore dell'agricoltura.

La legge in argomento contiene una serie di disposizioni di spesa, partitamente indicate nelle nove schede allegate (dal n. 48 al n. 56), che comportano complessivamente oneri per 600,2 miliardi nel 1997, 398 nel 1998, 378 nel 1999 e 8 nel 2000, nonché 1 miliardo annuo a partire dal 2001.

Una rilevante questione nasce dalla non chiara portata di alcune disposizioni contenute nell'art. 1. Da un lato infatti (comma 1) viene autorizzato il Meliorconsorzio a concedere, con il concorso dello Stato, finanziamenti di durata quinquennale fino all'importo complessivo di 350 miliardi, dall'altro (comma 2) si prevede un contributo integrativo in conto capitale a carico dello Stato pari al 15,40% dei finanziamenti medesimi: soltanto quest'ultimo onere (comma 8) viene quantificato e coperto.

A tale riguardo, il Governo, invitato a fornire chiarimenti da entrambe le Commissioni bilancio, ha sostenuto che il concorso dello Stato nei finanziamenti concessi dal Meliorconsorzio ha natura aggiuntiva ed è limitato al contributo in conto capitale di cui al comma 2.

Premesso che quest'ultimo onere è correttamente quantificato e coperto, resta peraltro aperto il problema del significato da dare alla locuzione "con il concorso dello Stato" contenuta nel comma 1.

Per quanto riguarda poi il complessivo stanziamento di 80 miliardi per premi ed incentivi (art. 1 commi da 9 a 16), esso sembra aver natura di "tetto di spesa", anche se la relazione tecnica è totalmente priva di elementi a supporto della quantificazione operata.

Alla copertura dell'onere si provvede in parte (45 miliardi) mediante utilizzo delle disponibilità del bilancio di previsione dell'AIMA per il 1997, provenienti, secondo quanto affermato dalla relazione tecnica, della gestione

degli anni precedenti, ed in parte (35 miliardi) mediante corrispondente riduzione di disponibilità in conto residui dello stato di previsione del Ministero delle risorse agricole.

Circa tale modalità di copertura si rinvia alle osservazioni formulate nel precedente paragrafo 2.2 nei riguardi di analoga fattispecie.

Va infine posto in evidenza che con i comma 46 e 47 dell'art. 1 si provvede all'assegnazione all'AIMA di 72,2 miliardi per il completamento dei pagamenti relativi all'anno 1996 per l'attuazione dei regolamenti comunitari concernenti la riforma della politica comune. 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).

Come già per le precedenti erogazioni - il provvedimento fa infatti seguito ad altri analoghi del 1994 (legge n. 737, di conversione del D.L. n. 521), del 1995 (legge n. 408, di concessione del D.L. n. 325) e del 1996 (legge n. 642, di concessione del D.L. n. 552) - e nonostante la raccomandazione espressa dalla Commissione bilancio che il successivo disegno di legge fosse accompagnato da una puntuale dimostrazione degli oneri anche successivi al quadriennio 94/97, l'autorizzazione di spesa in argomento non è accompagnata da alcuna ricognizione degli oneri ancora da sostenere.