

2/RQ/97



Corte dei Conti

A Sezioni riunite in sede referente
composte dai magistrati:

PRESIDENTE	dott. Giuseppe	CARBONE
COMPONENTI:	dott. Danilo	DELFINI
prof.	dott. Manin	CARABBA
	dott. Fulvio	BALSAMO
	dott. Felice	SERINO
	dott. Maurizio	MELONI
	dott. Silvio	AULISI
	dott. Nicola	MASTROPASQUA
	dott. Pietro	DE FRANCISCIS
	dott. Benito	CARUSO
	dott. Paolo	NERI (rel.)
	dott. Mario	FALCUCCI
	dott. Maria	SANTORO D'AMBROSIO
	dott. Mario	CIACCIA
	dott. Gaetano	D'AURIA
	dott. Carlo	CHIAPPINELLI
	dott. Simonetta	ROSA
	dott. Guido	MACCAGNO
	dott. Gabriele	AURISICCHIO
	dott. Maurizio	PALA
	dott. Marco	PIERONI
	dott. Maria Annunziata	RUCIRETA

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 28 novembre 1997, il relatore Paolo NERI;

PRESENTE il vice Procuratore generale dott.ssa Cristina ASTRALDI.

ha deliberato la seguente

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 1997.

1. Dati e valutazioni d'insieme

La produzione legislativa del secondo quadrimestre dell'anno in corso è stata molto intensa sia sotto il profilo del numero delle leggi approvate sia sotto quello del rilievo finanziario.

Premesso che i confronti con gli omologhi periodi del biennio precedente non sono molto significativi sia per la prevalente allocazione della spesa, durante tali periodi, in numerosi decreti legge più volte reiterati, sia per la coincidenza del secondo quadrimestre del 1996 con l'avvio della nuova legislatura, si rileva infatti che nel periodo maggio/agosto 1997 sono state pubblicate 71 leggi (a fronte di 23 e 61 nei corrispondenti periodi rispettivamente del 1996 e del 1995), 25 delle quali di ratifica di trattati internazionali e soltanto 17 - pari a meno di un quarto del totale - di conversione di decreti legge. Le leggi di iniziativa parlamentare assommano complessivamente a dieci.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 88 schede allegate, le leggi che hanno dichiarato conseguenze di carattere finanziario sotto il profilo della spesa ammontano a 36 - contro rispettivamente 11 e 32 nel corrispondente periodo dei due esercizi precedenti -, ivi compresa la legge n. 140 del 28 maggio che, oltre ad effetti finanziari di rilievo sotto il profilo del contenimento dei previsti scostamenti dai saldi programmati, determina anche taluni effetti di spesa.

Delle anzidette 36 leggi di spesa, nove derivano dalla conversione di decreti-legge e dieci provvedono alla ratifica di accordi internazionali: queste ultime determinano, nella quasi totalità dei casi, un onere finanziario estremamente contenuto, per lo più di pochi milioni annui.

Le leggi di spesa di iniziativa parlamentare sono soltanto cinque; abbastanza numerose, anche se in misura inferiore al passato soprattutto per l'ormai ridotta presenza dei disegni di legge di conversione di decreti legge, sono invece gli emendamenti apportati in sede parlamentare ai testi originari, emendamenti che peraltro incidono nel complesso solo marginalmente sul totale degli oneri e consentono in larga misura l'utilizzazione delle relazioni tecniche.

Come si è detto, la complessiva incidenza finanziaria della legislazione del quadrimestre è molto rilevante: essa è infatti pari - nell'arco del bilancio triennale 1997/99 - a 12.516 miliardi, di cui 2.794 nel 1997, 4.382 nel 1998 e 5.340 nel 1999; ad essi si aggiunge una piccola quota di poco più di 8 miliardi relativa al 1996 per effetto del mantenimento nel 1997 di accantonamenti del fondo speciale di parte corrente relativi a spese derivanti da obblighi internazionali (art. 11 bis della legge 468/78), utilizzati a copertura delle leggi di ratifica n. 163, 191, 199, 200 e 257.

Gli importi sopra indicati evidenziano un andamento fortemente crescente degli oneri nel corso del triennio, con conseguente maggiore addensamento nei due esercizi successivi a quello corrente; l'addensamento stesso è massimo nell'ultimo esercizio del triennio, nel quale la definizione degli equilibri di bilancio è sostanzialmente ancora in fase programmatica.

Tale andamento deriva peraltro in massima parte dalla elevata percentuale delle spese di investimento, attuate pressochè totalmente mediante la contrazione di mutui, ciò che

comporta, come indicato in prosieguo, la presenza di ingenti spese pluriennali. La quota delle spese di investimento è del 32% del totale nel 1997, del 56% nel 1998 e del 69% nel 1999 (rispettivamente 907, 2.435 e 3.710 miliardi).

Gli oneri successivi al 1999 - indicati anch'essi nel prospetto n. 2 - comprendono una rilevante quota di oneri permanenti, tutti di carattere corrente, pari a circa 1.620 miliardi nell'esercizio 2000 e ad oltre 1.680 miliardi annui a partire dal 2001.

Tali oneri, determinati dall'attribuzione di diritti soggettivi difficilmente comprimibili anche attraverso successive norme più restrittive, nella totale assenza di indicazioni di copertura sia pure a livello programmatico per gli esercizi successivi al triennio compreso nel bilancio pluriennale - indicazioni non richieste dall'attuale normativa contabile - costituiscono un elemento di possibile rischio per gli equilibri finanziari a medio-lungo termine e determinano comunque un irrigidimento dei futuri bilanci, ampliando ulteriormente l'area della spesa vincolata.

Al riguardo, si richiama l'attenzione sulla opportunità di una ripresa in esame del disegno di legge (A.C. 2732 ter, contenente i capi II e III del disegno di legge n. 2732, approvato dal Senato il 19 dicembre 1996, stralciati con deliberazione dell'assemblea il 4 marzo 1997) recante integrazioni e modifiche alle disposizioni che regolano le modalità di assolvimento dell'obbligo costituzionale di copertura finanziaria, già oggetto, insieme alle misure concernenti la riforma della struttura di bilancio, del referto specifico presentato dalla Corte il 7 novembre 1996.

Tale disegno di legge, infatti, anche se non prevede indicazioni di copertura per gli esercizi successivi a quelli compresi nel bilancio pluriennale, contiene tuttavia disposizioni che rappresentano comunque un miglioramento rispetto alla situazione attuale: tali sono, ad esempio, la previsione - per le spese obbligatorie di carattere permanente il cui onere a

regime ecceda di oltre il 10% quello dell'ultimo esercizio del bilancio triennale - della necessità di meccanismi integrativi idonei a garantire la copertura della differenza, nonché la norma che vincola il Governo a proporre misure di correzione ove nel corso dell'esecuzione delle leggi di spesa emergano scostamenti rispetto alle previsioni assunte ai fini della definizione della copertura finanziaria.

Gli oneri pluriennali - sempre nel periodo successivo al triennio - comportano una spesa complessiva di 36.619 miliardi nell'arco di 14 anni (dal 2000 al 2013) e di 800 miliardi nel quadriennio successivo (complessivamente 37.419 miliardi). La loro ripartizione per esercizio, nonché per tipo e modalità di spesa, risulta dal seguente prospetto:

Esercizio	Spese correnti	Spese c/cap.	Onere complessivo	di cui Oneri ammortamento mutui
2000	175	2.955	3.130	2.640
2001	121	2.948	3.069	2.640
2002	45	2.930	2.975	2.640
2003/6	20	2.870	2.890	2.640
2007	-----	2.760	2.760	2.610
2008/11	-----	2.325	2.325	2.325
2012	-----	1.935	1.935	1.935
2013	-----	1.890	1.890	1.890
2014/17	-----	200	200	200

Appare evidente da tale prospetto l'altissima incidenza - pari in media ad oltre il 90% del totale - delle spese pluriennali che derivano dal ricorso all'indebitamento e pertanto - essendo connesse all'ammortamento dei mutui contratti - obbligatorie e non modulabili.

Pur trattandosi, nel quadrimestre in esame, esclusivamente di spese di investimento e pur tenute presenti le peculiarità anche temporali di tale tipo di spesa, resta il fatto che essa presenta un andamento fortemente crescente nel triennio e si addensa negli esercizi successivi; in molti casi, anzi, l'onere decorre dal 1998 senza gravare così sugli equilibri di bilancio dell'esercizio in corso, ma solo di quelli successivi, peraltro ancora da determinare.

Si ha per conseguenza - come più volte segnalato dalla Corte in analoghe circostanze - uno spostamento a medio ed ancor più a lungo termine di oneri di carattere obbligatorio, non suscettibili di modulazioni di sorta, senza alcuna programmazione delle risorse per farvi fronte ed alcuna valutazione del loro impatto sui futuri equilibri di bilancio.

Inoltre, come è evidente, dall'adozione di tali modalità di spesa derivano effetti di irrigidimento dei futuri bilanci e di pregiudizio delle future scelte, già pesantemente condizionate dalla natura vincolata della quasi totalità della spesa recata dalla legislazione vigente; tali effetti, particolarmente negativi quando derivano da spese correnti, appaiono comunque contraddittori nell'attuale situazione per l'andamento ancora incerto dei saldi tendenziali e per la presenza di stringenti obbiettivi di risanamento anche a medio termine.

Dall'insieme degli oneri pluriennali e permanenti finora indicati deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del quadrimestre per gli esercizi successivi al triennio 1997/99:

Esercizio	Onere complessivo (miliardi)
2000	4.750
2001	4.751
2002	4.661
2003	4.576
2004	4.578
2005	4.580
2006	4.582
2007	4.454
2008	4.021
2009	4.023
2010	4.025
2011	4.027
2012	3.639
2013	3.596
2014	1.908
2015	1.910
2016	1.912
2017	1.914
a partire dal 2018	1.716

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi: la loro attendibilità, buona nel complesso per effetto soprattutto della presenza di stanziamenti per elevati importi aventi natura di tetti di spesa - tra i quali tutti quelli recanti oneri in conto capitale -, appare comunque come di consueto soggetta ai rilievi sulla congruità delle quantificazioni contenute nelle relazioni tecniche, per i quali si rinvia all'esposizione relativa alle singole leggi.

Anche nel quadrimestre in esame gli oneri indicati non esauriscono comunque completamente quelli connessi alla nuova normativa per la presenza di disposizioni da cui possono derivare ulteriori oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini di copertura. Si rinvia in proposito alle specifiche osservazioni contenute nei paragrafi che seguono, premettendo peraltro che in via generale tali situazioni riguardano oneri nel complesso modesti.

Per quanto riguarda la qualità ed i caratteri delle relative tecniche, permane la discontinuità più volte segnalata, che in alcuni casi - indicati nei paragrafi che seguono - non consente, per lo più per la carente indicazione dei dati fisici di base, un soddisfacente riscontro delle quantificazioni operate.

La mancanza della relazione tecnica nelle leggi di iniziativa parlamentare non soltanto non consente spesso di valutare la congruità dello stanziamento rispetto alle esigenze (così ad esempio per la legge n. 206, contenente norme in favore delle produzioni agricole danneggiate da organismi nocivi), ma talora impedisce di comprendere - come nel caso della legge n. 134 relativa alla celebrazione del cinquantésimo anniversario della proclamazione della Repubblica - quale utilizzazione sia prevista per le somme stanziare.

In entrambi i casi citati, gli stanziamenti hanno comunque natura di tetti di spesa.

Peraltro, nei casi di maggior rilievo finanziario - ed in particolare per la legge n. 230, contenente oneri permanenti connessi alla soppressione del Fondo previdenziale e assistenziale degli spedizionieri doganali, e per la legge n. 276 (definizione del contenzioso civile pendente), limitatamente per quest'ultima alla parte non coperta dall'unificazione con il disegno di legge governativo - le commissioni parlamentari competenti hanno attivato la facoltà, prevista dall'art. 11 - ter comma 3 della legge 468 modificata, di richiedere al Governo una specifica relazione tecnica.

Permane inoltre, salvo rare eccezioni, la mancanza di indicazioni sui criteri di quantificazione degli stanziamenti di parte capitale. A parere della Corte, l'esigenza di una dettagliata esposizione di tali criteri sussiste invece anche quando, come di norma, i relativi stanziamenti costituiscono dei tetti di spesa: ciò non soltanto al fine della dimostrazione della congruità degli stanziamenti stessi rispetto agli obbiettivi perseguiti, ma anche per consentire valutazioni circa la possibile insorgenza di sostanziali oneri latenti derivanti dalla necessità di ulteriori spese indotte dall'intervento oggetto della norma o comunque connesse alla prevedibile opportunità del completamento dell'intervento stesso.

Un riscontro almeno a consuntivo è ora comunque reso possibile al riguardo dalla nuova strutturazione del rendiconto generale dello Stato che dovrà essere costruito - come disposto dall'art. 13 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 - in modo da consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze anche in relazione agli scopi delle principali leggi di spesa.

L'esposizione in parola consentirebbe poi anche di individuare i casi in cui la mancata indicazione delle concreta destinazione della spesa dipende dalla mancata preventiva individuazione di precise esigenze da soddisfare: anche nel quadrimestre in esame si sono infatti registrati casi (cfr. al riguardo, i successivi paragrafi 2.6 e 2.10 aventi ad oggetto

rispettivamente la legge n. 196 e la legge n. 266) in cui la copertura di nuove spese è stata operata mediante l'utilizzazione di risorse ancora da destinare derivante da leggi precedenti.

Sempre in tema di relazioni tecniche concernenti le spese di investimento, merita una specifica citazione, nonostante il suo modesto rilievo finanziario, la legge 251 del 28 luglio 1997 che contiene invece, in controtendenza con quanto finora osservato, una dettagliata ed esauriente esposizione del programma di spesa delle somme di parte capitale stanziata per l'acquisto la costruzione e la ristrutturazione di immobili da destinare a sede di istituti di cultura italiani all'estero. Anche la legge n. 261 del 31 luglio contiene dettagliate notizie sui programmi di spesa e sulla destinazione delle risorse destinate al settore dell'industria cantieristica ed armatoriale.

La copertura degli oneri recati dalla legislazione del quadrimestre - di cui l'allegato prospetto n. 3 presenta un quadro riassuntivo - è operata in prevalenza, come di consueto mediante utilizzazione di accantonamenti iscritti nei fondi speciali (59% del totale nel 1997, che sale al 66% nel 1998 e all'81% nel 1999), mentre le altre forme di copertura fanno registrare un rilievo via via inferiore.

Pertanto, se si prende in considerazione la sola spesa corrente, la situazione si capovolge, tanto che nel 1997 la forma di copertura prevalente (oltre il 45% della spesa corrente) è costituita da modalità estranee e comunque non chiaramente riconducibili alla tassativa elencazione contenuta nella legge 468: si rinvia al riguardo alle osservazioni contenute nelle pagine che seguono circa le singole leggi di spesa.

2. Osservazioni specifiche su singole leggi.

2.1 Legge 19 maggio 1997, n. 128 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 20.3.97, n. 60 recante interventi straordinari per fronteggiare l'eccezionale afflusso di stranieri extracomunitari provenienti dall'Albania.

La spesa per gli interventi straordinari oggetto della legge in esame è quantificata in 21,5 miliardi ed è relativa ad interventi di soccorso quali creazione di centri di assistenza, sostentamento, ecc., nonché a spese di personale connesse a trattamenti di missione ed a prestazioni di lavoro straordinario in deroga ai limiti stabiliti dalla vigente normativa.

La relazione tecnica appare estremamente generica: manca in particolare l'indicazione, contenuta invece in provvedimenti analoghi, dall'onere pro-capite giornaliero per l'assistenza ai profughi e del costo medio di impianto e di gestione di ciascun centro di accoglienza. Non è inoltre specificata la spesa per i trattamenti accessori del personale.

Alla copertura dell'onere si provvede (art. 4) mediante utilizzo delle somme non impegnate al 31 dicembre 1996 sul capitolo 4302 dello stato di previsione del ministero dell'interno.

Tale modalità di copertura non appare corretta, in quanto l'utilizzazione di somme non impegnate ad esercizio scaduto determina la lesione di basilari principi contabili ed altera comunque le risultanze dell'esercizio già chiuso. Essa è poi tanto più censurabile in quanto, dopo l'abrogazione dell'art. 11-ter primo comma lett. c) della legge 468 ad opera della legge 425/96, non è più consentita neppure l'utilizzazione di economie formatesi nel corso dell'esercizio; tale preclusione è stata da ultimo ribadita nell'ordine del giorno approvato dal Senato in sede di approvazione definitiva del disegno di legge di riforma del bilancio dello Stato.

2.2 Legge 23 maggio 1997, n. 135 - Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 25.3.97, n. 67, recante disposizioni urgenti per favorire l'occupazione.

La legge sopraindicata è la più onerosa del periodo in esame, comportando espresse autorizzazioni di spesa per complessivi 4.238 miliardi nel triennio 1997-99, di cui 942 nel 1997, 1.042 nel 1998 e 2.254 nel 1999. E' inoltre prevista una spesa di 22.527 miliardi tra il 2000 ed il 2014, nella quasi totalità di copertura di oneri di ammortamento mutui, nonché un complesso di oneri permanenti per circa 768 miliardi annui a partire del 2000.

Gli oneri ora indicati costituiscono il totale delle numerose disposizioni di spesa contenute nella legge, dettagliatamente esposte nelle 19 schede compilate al riguardo (dal n. 4 al n. 22); la quota più rilevante (oltre il 78% del totale nel triennio 97-99) è relativa a spese di investimento, per l'effettuazione delle quali il Tesoro è autorizzato a contrarre mutui quindicennali il cui ammortamento è a totale carico dello Stato.

A tale proposito, si richiamano integralmente le osservazioni contenute nel precedente paragrafo circa gli aspetti negativi dell'addensamento della spesa negli esercizi successivi al triennio. Nel caso in specie, va poi richiamata l'attenzione sul fatto che buona parte delle spese non soltanto presenta un andamento fortemente crescente nel triennio, ma decorre anche dall'esercizio successivo al primo: così gli oneri derivanti dagli interventi per lo sviluppo economico delle aree depresse (art. 1 della legge, comma 2 e 3), pari a zero per il 1997 passano a 595 miliardi nel 1998 e a 1.595 nel 1999 andando così a gravare totalmente su esercizi nei quali gli equilibri di bilancio non sono ancora determinati. Di notevole rilievo sono poi anche gli oneri derivanti dalla nuova disciplina contributiva delle erogazioni previste dalla contrattazione collettiva integrativa (art. 2 della legge): il relativo stanziamento è infatti pari a 53 miliardi per il 1997, 277 per il 1998, 476 per il 1999 ed infine a 763 miliardi annui a regime.

La quantificazione dell'onere da ultimo indicato, di particolare importanza per il carattere permanente dell'onere stesso, è stata sottoposta ad accurata ed esauriente disamina dal Servizio bilancio della Camera e giudicata sostanzialmente corretta, salva la possibilità di una diffusione dell'istituto in tempi più rapidi di quelli ipotizzati dalla relazione tecnica.

La copertura è complessa e in parte demandata a maggiori entrate che costituiscono un effetto indiretto automatico della nuova definizione normativa delle basi imponibili; per la parte restante - la più rilevante - oltre ad una quota coperta mediante utilizzo di un accantonamento iscritto nel fondo speciale di parte corrente, si procede alla riduzione di una precedente autorizzazione di spesa, ed in particolare alla riduzione dell'incremento del Fondo per l'occupazione disposto dall'art. 1 comma 4 della legge 28.11.1996, n. 608.

A tale riguardo, va però rilevato che nessuna notizia viene fornita su eventuali vincoli di destinazione di tali risorse finanziarie e sulle connesse eventuali specifiche iniziative da sopprimere.

Per quanto riguarda i numerosi ulteriori oneri recati dalla legge in argomento, non vi sono osservazioni da formulare nè sulla loro quantificazione, trattandosi nella quasi totalità di tetti di spesa, nè sulle relative modalità di copertura: esse sono infatti costituite dal regolare utilizzo di appositi accantonamenti iscritti nei fondi speciali, con l'unica eccezione degli oneri di cui all'art. 3 comma 6 e 7, che trovano copertura mediante utilizzo rispettivamente del fondo di rotazione per l'accesso al fondo sociale europeo e del fondo per l'occupazione, la cui capienza è espressamente assicurata in sede di relazione tecnica.

Desta invece qualche perplessità, per i possibili effetti negativi sugli equilibri di bilancio, l'accelerazione delle procedure di spesa, che riguarda anche una serie di interventi deliberati in esercizi precedenti e che rappresenta l'elemento caratterizzante della legge: pur in presenza, infatti, della norma di salvaguardia finale (art. 20 secondo comma) - peraltro di