

anche dopo il termine di scadenza dell'esercizio a cui si riferisce (appunto il 1996) purché il provvedimento risulti presentato alle Camere entro l'anno (condizione adempiuta) ed entri in vigore entro il termine di scadenza dell'anno successivo (condizione nella fattispecie non adempiuta);

2) leggi n. 22 del 5 febbraio (uso della bandiera) e n. 73 del 31 marzo (metanizzazione del Mezzogiorno): in entrambi i casi vengono utilizzati accantonamenti del fondo speciale di parte corrente del 1997, che, a norma del citato art. 11 bis comma 5 della legge 468, avrebbero dovuto costituire economie di bilancio;

3) legge di ratifica n. 93 del 23 marzo: la previsione di spesa per il 1997 appare incongrua, visto che viene testualmente utilizzato (art. 7) il fondo speciale di parte corrente relativo al 1998; nel caso di specie, peraltro, l'accantonamento del fondo speciale 1997 avrebbe potuto regolarmente "slittare" al 1998, trattandosi di spesa corrispondente ad obblighi internazionali ed essendo il provvedimento stato presentato alle Camere nel corso del 1997 stesso.

2. Osservazioni specifiche su singole leggi.

2.1 Legge 27 febbraio 1998, n. 30 - Conversione in legge del D.L. 30.12.1997, n. 457, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo del settore dei trasporti e l'incremento dell'occupazione".

La legge in esame contiene norme relative prevalentemente ai settori portuale e marittimo e autorizza una serie di spese - partitamente indicate nelle 17 schede allegate (dal n. 6 al n. 22) - che comportano oneri complessivi per 199,3 miliardi nel 1997, 974 nel 1998, 559,6 nel 1999, 461 nel 2000 ed ulteriori oneri pluriennali per 74,3 miliardi annui dal 2001 al 2007, nonché oneri permanenti pari a 286,4 miliardi annui sempre a partire dal 2001.

Sotto il profilo della quantificazione degli oneri - e in connessione anche parzialmente sotto quello della copertura - il testo legislativo e la sottostante relazione tecnica contengono lacune ed ambiguità che hanno anche indotto la Commissione bilancio della Camera a subordinare il proprio parere favorevole sul disegno di legge ad una serie di condizioni interpretative, alcune delle quali peraltro, volte a limitare l'onere all'importo dello stanziamento, prive di efficacia sostanziale a causa della diretta attribuzione di diritti soggettivi a tutti i possessori di determinati requisiti e pertanto ad una platea di beneficiari non predeterminata numericamente.

Il problema appare comunque connesso con il permanere dell'inserimento nella legislazione d'urgenza di rilevanti quote della spesa, fenomeno che, come indicato nel precedente paragrafo, appare particolarmente evidente proprio nel quadrimestre in esame: le ragioni di urgenza di procedere alla conversione, specie dopo la nota sentenza della Corte Costituzionale che ha posto fine alla possibilità

di reiterare i provvedimenti, possono infatti ostacolare una più soddisfacente messa a punto del testo definitivo.

Non sono inoltre chiari i rapporti tra i vari oneri, molti dei quali quantificati nella sola relazione tecnica, a carico della gestione commissariale del Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali in liquidazione e l'assegnazione alla gestione stessa di risorse ad essi non collegate e comunque quantitativamente disallineate. Tale assegnazione, inoltre, nonostante il suo ingente rilievo finanziario (935 miliardi nel quadriennio 1997/2000 e 156 miliardi annui a decorrere dal 2001), non è supportata da alcun chiarimento in sede di relazione tecnica: manca così qualsiasi indicazione non soltanto sulla finalizzazione di tali oneri, ma anche sulla situazione finanziaria generale della gestione beneficiaria. L'unica notizia al riguardo è così costituita dalle assicurazioni fornite dal rappresentante del Governo, in sede di Commissione bilancio, circa la congruità delle risorse disponibili a fornire copertura ai molteplici oneri che la legge in esame fa ricadere sulla gestione stessa (complessivamente 822,5 miliardi nel periodo 1997/2000, cui si aggiungono talune spese pluriennali e oneri permanenti per oltre 100 miliardi annui a partire dal 2001).

Infine, taluni oneri - fra cui soprattutto una parte dell'assegnazione alla gestione di cui sopra -, come risulta dalla disposizioni sostanziali, hanno carattere permanente (156,6 miliardi annui a decorrere dal 2001) ed altri carattere

pluriennale (48,5 miliardi annui dal 2001 al 2007), senza che tale circostanza trovi specifico riscontro nelle analitiche modalità di copertura indicate dall'art 13 comma 1 della legge.

Specie sotto il profilo della quantificazione di alcuni specifici oneri, oltre alle osservazioni già formulate, si fa presente quanto segue:

1) Art 4 comma 1 - Concessione alle imprese armatoriali di un credito d'imposta.

L'onere è quantificato dalla relazione tecnica in 28,6 miliardi annui a decorrere dal 1999, senza che la previsione di spesa sia indicata nel testo legislativo.

La quantificazione potrebbe rivelarsi ottimistica, in quanto alla sua base da un lato è stato assunto un numero di navi interessate all'iscrizione al registro inferiore a quello risultante da altre stime (Ministero delle finanze e Confitarma), e dall'altro l'imposta media pro-capite è stata calcolata in misura inferiore a quella risultante dal reddito imponibile (13 milioni rispetto a circa 15).

In relazione alla norma in esame - e a quella di cui al successivo punto 3) - la Commissione bilancio della Camera ha subordinato il proprio parere favorevole alla condizione che le minori entrate non eccedano gli effetti finanziari quantificati nella relazione tecnica. Tali condizioni, che, come si è detto, di per sé sono prive di effetto quando dalla norma - come nei casi di specie

- sorgano diritti soggettivi, dovrebbero quanto meno comportare uno specifico ed automatico monitoraggio da parte dell'amministrazione dell'andamento della spesa.

2) Art 4 commi 2 e 2 bis - Minori entrate per la detassazione di parte del reddito derivante dall'utilizzazione di navi adibite alla navigazione internazionale.

Gli oneri complessivi derivanti dal comma 2 sono pari alla somma di quelli indicati nella relazione tecnica per il beneficio fiscale nella misura originariamente prevista (12,5 miliardi per il 1998 e 17,5 a partire dal 1999) e di quelli espressamente indicati dalla legge (15,5 miliardi per il 1998 e 10,5 a decorrere dal 1999) derivanti dal maggior beneficio deliberato in sede di conversione. La norma (comma 2 bis) è però formulata in modo ambiguo, in quanto indica soltanto questi ultimi oneri, riferendo ad una non meglio definita "maggiore spesa di cui al comma 2".

Per quanto riguarda la quantificazione della spesa, non è stato fornito alcun chiarimento sulle discordanze - poste in evidenza dal Servizio bilancio della Camera - tra l'ammontare dell'IRPEG preso a base del calcolo dell'onere da parte della relazione tecnica (35 miliardi) e quello indicato dal Ministero delle finanze in relazione all'A.C. 3667, contenente identica disposizione (50 miliardi).

3) Art. 6 bis - Estensione dei benefici fiscali alle imprese che esercitano la pesca mediterranea e oltre gli stretti.

La norma, che reca un onere permanente quantificato in 6,6 miliardi annui, è stata introdotta in sede di conversione. Data la conseguente mancanza di relazione tecnica, non si dispone di elementi per valutare la congruità della quantificazione delle minori entrate: proprio in considerazione di tale circostanza, la Commissione bilancio della Camera ha subordinato il proprio parere favorevole alla condizione che l'estensione dei benefici rimanga entro la previsione di spesa contenuta nella norma. Si rinvia in proposito a quanto affermato nella parte generale e al precedente punto 1).

In taluni casi, infine (benefici di cui all'art. 6 commi 2 e 3 e all'art. 9 comma 1), l'ammontare effettivo degli oneri già sostenuti per periodi pregressi dovrebbe essere già noto all'amministrazione, ma la relazione tecnica contiene soltanto dati di carattere previsionale.

A conclusione dell'esame della presente legge, la Corte non può che riaffermare i seguenti basilari principi volti a garantire trasparenza ed attendibilità delle previsioni di spesa.

1) Tutte le nuove spese dovrebbero essere quantificate nel testo legislativo e non soltanto nella relazione tecnica.

2) Nei casi di copertura delle spese a Fondi di qualsiasi natura dovrebbero essere fornite nella relazione tecnica dettagliate indicazioni sulla situazione finanziaria dei fondi stessi, da cui possa essere anche desunta l'esistenza di disponibilità libere atte a fornire copertura delle nuove spese. Qualora le spese stesse abbiano carattere pluriennale o permanente, l'esposizione della situazione finanziaria del fondo dovrebbe essere corredata dalle relative proiezioni per un congruo periodo.

3) Le spese di difficile quantificazione e comunque tutte quelle connesse a norme che conferiscono diritti soggettivi di un numero indeterminato di beneficiari - come già indicato nel precedente paragrafo - dovrebbero essere specificamente monitorate dall'amministrazione per l'eventuale attivazione delle iniziative previste dall'art. 11 ter comma 7 della legge 468. Ciò dovrebbe comunque automaticamente avvenire in tutti i casi in cui le Commissioni bilancio - come in occasione della legge in esame - condizionino il proprio parere favorevole al rigoroso rispetto delle quantificazioni indicate.

2.2 Legge 6 marzo 1998, n. 40 - Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

L'esigenza di un accurato monitoraggio delle effettive conseguenze finanziarie si pone anche per la legge in oggetto. Essa attribuisce infatti una serie

di diritti soggettivi - cui si connettono oneri, come in campo sanitario e scolastico, già di per sé di difficile quantificazione - ad una platea di beneficiari molto vasta e comunque di incerta determinazione.

La legge contiene una serie di disposizioni da cui scaturiscono oneri, parte dei quali trovano diretta copertura sui fondi speciali e parte nel Fondo nazionale per le politiche migratorie, contestualmente istituito (art. 43) e dotato di una provvista finanziaria a carico anch'essa del fondo speciale di parte corrente.

Nonostante di tratti nella totalità dei casi di spese permanenti, la relazione tecnica non dà completamente conto della congruità delle risorse assegnate al Fondo stesso per far fronte ai vari oneri recati dalla legge, con particolare riguardo all'iscrizione al servizio sanitario nazionale ed all'obbligo scolastico per i minori.

Non sono poi presi in considerazione - e neppure quantificati - gli oneri derivanti dall'applicazione dell'art. 39 - aggiunto in sede parlamentare - che dispone l'equiparazione ai cittadini italiani, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, di tutti gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché dei minori iscritti nei medesimi documenti. A tale riguardo, non appare convincente l'avviso espresso dal Governo in sede di Commissione bilancio che gli oneri stessi possano trovare copertura nel riferito

Fondo per le politiche migratorie: in primo luogo si tratta infatti di oneri ulteriori rispetto a quelli presi in esame dalla relazione tecnica ai fini della quantificazione globale; in secondo luogo, come si è detto, già appare incerta la congruità delle risorse attribuite al Fondo stesso ai fini dell'effettiva copertura degli oneri originariamente previsti.

Alle carenze nella quantificazione degli oneri a carico del Fondo per gli esercizi compresi nel bilancio triennale fa riscontro il rinvio alla legge finanziaria (tabella C) della determinazione della provvista di mezzi finanziari per il Fondo stesso a partire dall'esercizio 2000: operazione, come è noto, consentita dall'art. 11 quater comma 3 della legge 468 modificata per tutte le spese permanenti non obbligatorie.

Anche se in effetti non si tratta di spese obbligatorie in senso tecnico, va tuttavia rilevato che le spese stesse non presentano alcun carattere di modulabilità, in quanto connesse a diritti soggettivi, i cui oneri appaiono già di per sé di difficile quantificazione, conferiti ad una platea di beneficiari di quantificazione anch'essa molto incerta.

Come indicato nel precedente paragrafo, l'incertezza sugli oneri effettivi, specie a regime, derivanti dalla legge, dovrebbe necessariamente indurre l'amministrazione ad un accurato monitoraggio per consentire una realistica determinazione, alla fine del triennio, degli oneri da iscrivere in bilancio.

Infine, circa la copertura dell'onere permanente di 60 miliardi annui per l'assistenza sanitaria agli stranieri non iscritti al servizio sanitario nazionale a carico delle disponibilità del fondo sanitario nazionale con corrispondente riduzione dei programmi riferiti agli interventi di emergenza (art. 33), si rinvia a quanto esposto nel precedente paragrafo.

*2.3 Legge 30 marzo 1998, n. 61, di conversione del D.L. n. 6 del 30.1.1998 -
Ulteriori interventi urgenti in favore delle zone terremotate delle regioni Marche
e Umbria e di altre zone colpite da eventi calamitosi.*

Il provvedimento in esame contiene una serie di disposizioni di carattere oneroso in vario modo connesse in parte con l'emergenza terremoto ed in parte con più generali problemi di protezione civile.

Oltre alla questione della copertura di rilevanti spese pluriennali per l'ammortamento dei mutui attraverso la riduzione dell'autorizzazione di spesa contenuta nella tabella C della legge finanziaria relativa al finanziamento del fondo protezione civile, su cui si rinvia alle osservazioni formulate nel precedente paragrafo, si segnalano al riguardo le seguenti fattispecie.

Gli oneri per i contributi per il recupero di edifici monumentali previsti dall'art. 8 comma 3 bis (aggiunto in sede di conversione) non sono né quantificati né coperti; essi non sembrano neppure rientrare nel tetto di spesa di cui al

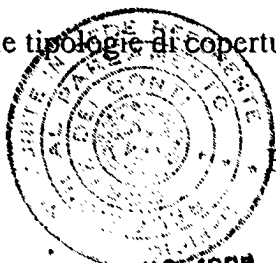
successivo comma 4, fissato in relazione ai soli interventi da attuarsi da parte del Ministero per i beni culturali.

Come osservato dal Servizio bilancio della Camera, non quantificati e privi di copertura appaiono altresì gli oneri che possono derivare dall'estensione ad alcuni comuni colpiti dal sisma del 12 maggio 1997 sia dei benefici previsti dal provvedimento in esame sia di quelli derivanti da altre fonti normative, con particolare riguardo all'art. 12 della 449/97: questi ultimi, infatti, non possono essere ricompresi nell'intesa istituzionale e nel programma di ricostruzione di cui all'art. 2 della legge in esame e nei loro confronti non opera pertanto la relativa copertura.

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
F.to Paolo NERI



IL PRESIDENTE f.f.
F.to Manin CARABBA

Depositata in Segreteria il

17 LUG. 1998

IL DIRIGENTE
F.to Eleonora ADORNATO

TAVOLA 1

ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO GENNAIO - APRILE 1998

N.	LEGGE (a) N.	DATA	GAZZ. UFF. N.	DATA	CONVER- SIONE D.L. n.	SCHEDA COPERTURA (b)	INIZIATIVA
1	458	30 dic. 97	1	2 gen. 98		1-2	Gov.
2	5	27 gen. 98	22	28 gen. 98	411/97	3	Gov.
3	8	19 gen. 98	27	3 feb. 98			Gov.
4	9	19 gen. 98	27	3 feb. 98			Gov.
5	10	19 gen. 98	28	4 feb. 98		4	Gov.
6	11	7 gen. 98	30	6 feb. 98			Gov.
7	12	19 gen. 98	30/S	6 feb. 98			Gov.
8	13	19 gen. 98	30/S	6 feb. 98			Gov.
9	16	19 gen. 98	33/S	10 feb. 98			Gov.
10	17	19 gen. 98	33/S	10 feb. 98			Gov.
11	22	5 feb. 98	37	14 feb. 98		5	Parl.
12	26	19 feb. 98	42	20 feb. 98	438/97		Gov.
13	29	27 feb. 98	49	28 feb. 98	455/97		Gov.
14	30	27 feb. 98	49	28 feb. 98	457/97	6 - 22	Gov.
15	33	2 mar. 98	54	6 mar. 98			Gov.
16	40	6 mar. 98	59/S	6 mar. 98		23-25	Gov.
17	42	13 mar. 98	61	14 mar. 98	1/98	26-28	Gov.
18	46	2 mar. 98	63/S	17 mar. 98			Gov.
19	47	2 mar. 98	63/S	17 mar. 98			Gov.
20	48	2 mar. 98	63	17 mar. 98		29	Gov.
21	49	2 mar. 98	64	18 mar. 98		30	Gov.
22	50	13 mar. 98	64	18 mar. 98		31	Gov.
23	52	20 mar. 98	67	21 mar. 98	4/98	32	Gov.
24	61	30 mar. 98	75	31 mar. 98	6/98	33-51	Gov.
25	67	1 apr. 98	78	3 apr. 98	7/98		Gov.
26	68	30 mar. 98	79	4 apr. 98			Parl.
27	69	23 mar. 98	80	6 apr. 98		52	Gov.
28	70	31 mar. 98	80	6 apr. 98		53	Parl.
29	71	31 mar. 98	80	6 apr. 98		54	Gov.
30	72	23 mar. 98	81	7 apr. 98		55	Gov.
31	73	31 mar. 98	81	7 apr. 98		56	Gov.
32	77	23 mar. 98	82	8 apr. 98			Gov.
33	81	23 mar. 98	83	9 apr. 98		57	Gov.
34	82	23 mar. 98	83	9 apr. 98		58	Gov.
35	83	23 mar. 98	83	9 apr. 98		59	Gov.
36	87	23 mar. 98	84	10 apr. 98			Gov.
37	88	30 mar. 98	84	10 apr. 98		60	Gov.
38	89	8 apr. 98	84	10 apr. 98		61	Gov.
39	93	23 mar. 98	86/S	14 apr. 98		62	Gov.
40	94	8 apr. 98	86	14 apr. 98	23/98	63-64	Gov.

(segue)

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

N.	LEGGE (a) N.	DATA	GAZZ. UFF. N.	DATA	CONVER- SIONE D.L. n.	SCHEDA COPERTURA (b)	INIZIATIVA
41	97	23 mar. 98	88/S	16 apr. 98		65	Gov.
42	98	23 mar. 98	88/S	16 apr. 98		66	Gov.
43	101	23 mar. 98	89/S	17 apr. 98		67	Gov.
44	102	23 mar. 98	89/S	17 apr. 98		68	Gov.
45	103	23 mar. 98	89/S	17 apr. 98		69	Gov.
46	104	23 mar. 98	89/S	17 apr. 98		70	Gov.
47	105	23 mar. 98	89/S	17 apr. 98		71	Gov.
48	106	23 mar. 98	89/S	17 apr. 98		72	Gov.
49	108	23 mar. 98	90/S	18 apr. 98			Gov.
50	110	23 mar. 98	91/S	20 apr. 98			Gov.
51	116	16 apr. 98	97	28 apr. 98			Gov.
52	118	16 apr. 98	98	29 apr. 98			Gov.
53	119	23 apr. 98	98	29 apr. 98		73	Gov.
54	120	16 apr. 98	98/S	29 apr. 98		74	Gov.
55	121	16 apr. 98	99	30 apr. 98			Gov.
56	122	30 apr. 98	99	30 apr. 98			Gov.

(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.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 2

ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO
GENNAIO - APRILE 1998

(importi in milioni)

Numero legge	1996	1997	1998	1999	2000	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
458		78.350	89.600	85.600			
5			100				
10		51	51	51	51		51
22			200	50	50		50
30		199.300	974.000	559.600	461.000	74.300	287.000
40		42.500	184.000	184.000	164.000		164.000
42			81.127				
48	23		23		23		23 ³
49		522	448	448	448		448
50			40.000				
52			976.000	913.000	714.000		714.000
61			119.500	195.600	224.900	(2)	4200
69		145	145	180	180		180
70			5000				
71		50	50	50	50		50
72		14		14			14 ³
73			25.000	25.000			
81			22		22		22 ³
82			21		21		21 ³
83			9		9		9 ³
88			450	450	450		450
89			16.950	16.600	16.600		
93		2.750	3.975	7.315	7.315		7.315
94			25.000				
97		12	12	12	12		12
98		12	12	12	12		12
101		52		52			52 ³
102		22		22			22 ³
103		21		21			21 ³
104		36		36			36 ³
105		9		9			9 ³
106		18		18			18 ³
119			564	112			
120		117	117	117	117		117
	23	323.981	2.542.376	1.988.369	1.589.260		1.178.132 ⁴

1) Fino al 2007.

2) Oneri per 215 mld annui fino al 2013, 200 mld nel 2014, 185 mld nel 2015, 180 mld nel 2016/17, 145 mld nel 2018 e 25 mld nel 2019.

3) mld nel 2019.

4) Ad anni alterni.

5) Di cui 247 milioni ad anni alterni.

Tavola 3

**QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA
GENNAIO - APRILE 1998**

(importi in milioni)							
	1996	1997	1998	1999	2000	Totale	%
Fondi speciali:							
parte corrente	23	89.131	1.292.230	1.156.669	933.460	3.471.513	53,87
conto capitale		174.850	462.900	410.000	242.700	1.290.450	20,03
totale	23	263.981	1.755.130	1.566.669	1.176.160	4.761.963	73,90
Riduzione precedenti autorizzazioni di spesa			128.200	206.700	226.700	561.600	8,72
Maggiori o nuove entrate		0	0	0	0	0	0,00
Altre forme di copertura		60.000	659.046	215.000	186.400	1.120.446	17,39
Totale	23	323.981	2.542.376	1.988.369	1.589.260	6.444.009	100

SCHEDA N. 1

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA
(Importi in milioni)

Legge 30 dicembre 1997, n. 458.

Interventi urgenti per il potenziamento delle strutture, delle attrezzature e dei servizi dell'Amministrazione della giustizia.

Articolo 5 Comma 1 lett. a)

Oggetto della disposizione:

Vedi legge.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

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

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

VOCE:

--> Accantonamento relativo al Ministero di grazia e giustizia

I ANNO --> 97

Importo.....13.500

CORR. TEMP.