

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 MAGGIO-AGOSTO 1998

*(Articolo 11-ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468,
come aggiunto dall'articolo 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362)*

Corte dei Conti

5/99/RQ

A Sezioni riunite in sede referente
composte dai magistrati:

PRESIDENTE dott. Francesco SERNIA

PRESIDENTI DI
SEZIONE: dott. Girolamo CAIANIELLO
 dott. Tullio LAZZARO
 dott. Danilo DELFINI
 prof. dott. Manin CARABBA

CONSIGLIERI: dott. Mario GORI, dott. Felice SERINO, dott. Mario Giulio Cesare SANCETTA, dott. Maurizio MELONI, dott. Nicola MASTROPASQUA, dott. Camillo LONGONI, dott. Benito CARUSO, dott. Giuseppe BELLISARIO, dott. Antonio GALIANI, dott. Paolo NERI, dott. Mario FALCUCCI, dott. Luigi POLITO, dott. Michele GRASSO, dott. Angelo BUSCEMA, dott.ssa Maria SANTORO D'AMBROSIO, dott. Gaetano D'AURIA, dott. Carlo CHIAPPINELLI, dott.ssa Simonetta ROSA, dott. Gaetano RUSSO, dott. Gabriele AURISICCHIO, dott. Maurizio PALA, dott. Giovanni COPPOLA, dott. Marco PIERONI

REFERENDARI dott. Romeo PALMA, dott.ssa Cristiana RONDONI

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 d.l. 23.10.1996, n. 553 convertito con modificazioni dalla legge 20.12.1996, n. 639;

Udito, nella Camera di Consiglio del 28 gennaio 1999, il relatore dott. 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 1998.

1. Dati e valutazioni d'insieme

1.1 Il secondo quadrimestre del 1998 è stato caratterizzato da una produzione legislativa molto intensa sia sotto l'aspetto del numero di leggi approvate sia sotto quello dei nuovi oneri finanziari ad esse connessi.

Le leggi pubblicate assommano infatti a 77, a fronte di 71 e 23 nei corrispondenti periodi rispettivamente del 1997 e del 1996: va peraltro tenuto conto che il basso livello del 1996 è collegato alla coincidenza con l'avvio della nuova legislatura.

Largamente inferiore al consueto è la quota delle leggi di ratifica di trattati internazionali - complessivamente 14, contro 25 del secondo quadrimestre 1997 - e delle leggi di conversione di decreti-legge, pari a 9 contro le 17 del periodo a confronto. A differenza dei precedenti esercizi, inoltre, non si è dato luogo all'adozione di manovre aggiuntive a correzione degli andamenti di finanza pubblica.

Piuttosto elevata, almeno in confronto ai periodi precedenti, è invece l'incidenza delle leggi di iniziativa parlamentare, che ammontano a 14, pari a quasi un quinto del totale.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 80 schede allegate, le leggi che comportano dichiarate conseguenze finanziarie sotto il profilo della spesa ammontano a 47, a fronte di rispettivamente 36 e 11 nel corrispondente periodo dei due esercizi precedenti; di esse, soltanto cinque derivano dalla conversione di decreti-legge, sei provvedono alla ratifica di accordi internazionali e otto sono di iniziativa parlamentare.

Piuttosto numerosi e complessivamente rilevanti sotto il profilo finanziario, nonostante la presenza estremamente ridotta di decreti-legge, sono stati gli emendamenti apportati in sede parlamentare ai testi originali; tale circostanza, come ampiamente illustrato nelle pagine che seguono, riduce ulteriormente la significatività delle relazioni tecniche e determina problemi per la valutazione di congruità delle tecniche di quantificazione utilizzate.

Come già accennato, l'incidenza finanziaria della legislazione del quadrimestre è molto rilevante: nell'arco del bilancio triennale 1998/2000, che si estende anche agli esercizi 1996 e 1997, essa è infatti complessivamente pari a 12.639 miliardi (dato analogo a quello del secondo quadrimestre 1997), di cui circa 2.930 nel 1998, 4.122 nel 1999 e 4.872 nel 2000.

L'imputazione di oneri agli esercizi precedenti il triennio è pari a circa 704 miliardi per il 1997 e a circa 11 per il 1996: per quanto riguarda quest'ultima, nonché la connessa quota 1997, recate dalla legge n. 146 dell'8 maggio, si rinvia alle osservazioni specificamente formulate al successivo punto 2.1.

Con l'eccezione di quest'ultima, tutte le altre imputazioni all'esercizio 1997 rientrano nel disposto dell'art. 11-bis comma 5 della legge 468: per quanto riguarda le leggi di ratifica n. 129, 149, 170 e 207, nonché le leggi 128, 153, 160, 167 e 168, tutte presentate alle Camere prima della scadenza dell'esercizio, esse derivano infatti dal mantenimento nel 1998 di accantonamenti del fondo speciale di parte corrente del 1997 corrispondenti ad obblighi internazionali; per quanto riguarda la legge n. 194, dal mantenimento della relativa quota del fondo speciale di parte capitale, in quanto il relativo disegno di legge a fine 1997 era già stato approvato da un ramo del Parlamento.

Gli importi sopra indicati pongono in evidenza un andamento fortemente crescente degli oneri nel corso del triennio compreso nel bilancio pluriennale, 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.

Gli aspetti negativi di tale situazione, peraltro non nuova, sono tuttavia temperati dalla elevata quota di spese di investimento, è pari al 38,2% del totale nel 1998, al 65,7% nel 1999 e al 71,1% nel 2000.

Alla rilevante presenza di tale tipologia di spesa e alle modalità della sua esecuzione - su cui si rinvia alle osservazioni critiche formulate nelle pagine che seguono a proposito delle leggi 194 e 208, le più rilevanti sotto tale profilo - va anche ricondotta la forte aliquota di spese pluriennali, in gran parte destinate a coprire oneri di ammortamenti mutui.

Gli oneri successivi al 2000 comprendono anche una quota di spese permanenti, nella totalità di carattere corrente, pari a circa 484 miliardi annui, livello questo largamente inferiore a quello medio degli ultimi esercizi.

Va comunque ribadito che tali spese, per lo più connesse all'attribuzione di diritti soggettivi, oltre ad essere prive di indicazioni di copertura anche solo a livello programmatico per gli esercizi successivi al triennio compreso nel bilancio pluriennale - indicazioni non richieste dall'attuale normativa - determinano comunque un irrigidimento dei futuri bilanci, ampliando ulteriormente l'area della spesa vincolata.

Complessivamente, gli oneri indicati dalla legislazione del quadrimestre possono essere riassunti nel seguente prospetto:

Esercizio	Spesa corrente	Spesa investimento	Totale
1996	10,7	-	10,7
1997	21,6	682,7	704,3
1998	1.809,8	1.120,5	2.930,3
1999	1.413,-	2.709,-	4.122,-
2000	1.406,2	3.465,4	4.871,6
2001	806,2	3.234,5	3.840,7
2002	800,5	2.548,9	3.349,4
2003	800,3	2.543,9	3.344,2
2004	796,3	2.543,9	3.340,2
2005	796,3	443,9	1.240,2
2006	796,3	397,9	1.194,2
2007	796,3	387,9	1.184,2
2008/9	796,3	372,9	1.169,2
2010/12	796,3	331,9	1.128,2
2013	623,8	144,7	768,5
2014	553,8	71,6	625,4
2015/27	483,8	20,-	503,8
dal 2028	483,8	-	483,8

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi di legge. Pur tenuto conto dei rilievi sulla congruità delle quantificazioni che risultano dall'esposizione relativa alle singole leggi, la loro attendibilità appare nel complesso abbastanza elevata per effetto soprattutto della prevalenza di stanziamenti aventi natura di temi di spesa.

Tuttavia, anche nel quadrimestre in esame gli oneri indicati non esauriscono 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 della copertura. Si rinvia in proposito alle specifiche osservazioni contenute nelle pagine che seguono, avvertendo peraltro in via generale che tali situazioni riguardano oneri almeno relativamente modesti.

1.2 Tra le leggi di maggior rilievo finanziario approvate nel corso del quadrimestre vi è la legge n. 194 del 18 giugno, relativa a "interventi nel settore dei trasporti". Essa determina infatti spese per complessivi 2.457,5 miliardi nel triennio 1998-2000, cui si aggiungono 41,5 miliardi imputati al bilancio 1997 sulla base dello slittamento al 1998 del corrispondente accantonamento del fondo speciale di parte capitale relativo all'esercizio stesso, consentito per effetto dell'intervenuta approvazione del disegno di legge, nel corso del 1997, da parte di un ramo del Parlamento (art. 11-bis, quinto comma, della legge 468 modificata).

Le spese relative agli esercizi successivi a quelli compresi nel bilancio pluriennale, connesse a limiti d'impegno, a contributi per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per spese d'investimento nel settore dei trasporti pubblici locali, nonché alla ricapitalizzazione delle società di trasporto aereo, presentano tutte forti caratteri di rigidità.

Le spese stesse, inoltre, come risulta dal prospetto che segue, sono caratterizzate da un andamento fortemente crescente nel triennio e si addensano poi negli esercizi successivi; in molti casi, inoltre, i singoli oneri decorrono dal 1999 o dal 2000, senza gravare così sugli equilibri dell'esercizio in corso, ma solo di quelli successivi, ancora da determinare compiutamente.

1997	41,5	Miliardi
1998	547,1	"
1999	875,7	"
2000	1.124,7	"
2001	1.124,7	"
2002	554,7	"
2003/07	549,7	"
2008/09	534,7	"
2010/12	499,7	"
2013	141,7	"
2014	128,8	"
2015/27	21,3	"
dal 2028	1,3	"

La conseguenza di tutto ciò è uno spostamento a medio e a lungo termine di oneri di carattere obbligatorio, non suscettibili di essere modulati in relazione alle future vicende ed ai futuri equilibri di finanza pubblica.

Si determina così un ulteriore ampliamento dell'area della spesa vincolata, che già investe la quasi totalità della spesa recata dalla legislazione vigente: questo carattere del nostro bilancio, unito alla necessità - per gli obblighi assunti dal nostro Paese in sede internazionale - di conseguire in via permanente rigidi equilibri di bilancio, condiziona pesantemente i margini di manovra almeno a medio termine.

In più, per quanto riguarda specificamente la legge in esame, una parte di tali oneri, destinata al ripiano dei disavanzi di esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale (art. 2 comma 1 e 3), è di natura corrente.

A tale riguardo, non può che ribadirsi che il ricorso all'indebitamento - anche se attuato da soggetti non statali per effetto del divieto contenuto nell'art. 54 comma 13 della legge 449/97 (collegato alla legge finanziaria 1998) - per il ripiano di eccedenze di spesa di natura corrente rende meno trasparente la gestione finanziaria annuale, alterando in particolare il dato del disavanzo corrente.

Va anche osservato che l'erogazione di contributi a lungo termine - prevista in più casi dalla legge in esame - non si discosta sostanzialmente dal sistema dei limiti di impegno e dall'assunzione degli oneri di ammortamento, con la differenza, peraltro, che gli accantonamenti utilizzabili per queste ultime finalità sono espressamente qualificati come tali nelle tabelle A e B allegate alla legge finanziaria: si determina così una alterazione o, quanto meno, un ulteriore indebolimento del quadro programmatico generale.

Onerosità complessivamente superiore, ma modalità operative molto diverse presenta invece la legge n. 208 del 30 giugno, relativa ad interventi nelle aree depresse. Essa autorizza infatti, oltre ad alcuni interventi minori, la spesa complessiva di 12.200 miliardi per il periodo 1999-2004, di cui 1.700 per il 1999 e 2.100 per ciascun anno dal 2000 al 2004, utilizzando per il primo biennio le proiezioni del fondo speciale di parte capitale e rinviando anche, a decorrere dal medesimo 1999, alla tab. C contenuta nella legge finanziaria.

Sotto il profilo della quantificazione, né dalla relazione tecnica, né dagli elementi emersi in sede di discussione parlamentare è dato desumere un quadro programmatico degli interventi o almeno una ripartizione delle risorse nei vari settori indicati dalla legge 67/97: non è pertanto possibile fornire valutazioni sulla congruità delle somme stanziare rispetto alle esigenze da soddisfare.

Per quanto riguarda le modalità di copertura, si concorda con quanto rappresentato nella relazione tecnica circa la minore rigidità del sistema adottato rispetto ai limiti di impegno decennali o quindicennali ammortizzati in passato.

Non può peraltro non rilevarsi che soltanto una parte relativamente modesta (3.800 miliardi su 12.200) della spesa complessiva autorizzata va a gravare sugli esercizi compresi nel bilancio pluriennale - escluso peraltro quello in corso - mentre la parte preponderante dovrà far carico ad esercizi in cui il quadro programmatico delle risorse è praticamente ancora assente.

A tale proposito, il rinvio alla determinazione nella tab. C della legge finanziaria a partire dalla prima rata, se da un lato appare opportuno ai fini di una maggiore modulabilità della spesa, si configura però come incoerente rispetto alla specifica determinazione contenuta nel testo legislativo in esame sia della spesa complessiva da sostenere, sia della sua durata, sia infine delle singole quote annuali da erogare.

1.3 Per quanto riguarda la qualità ed i caratteri delle relazioni tecniche, permane la disomogeneità più volte segnalata nelle precedenti relazioni trimestrali, disomogeneità del tutto indipendente dal rilievo finanziario delle relative leggi di spesa.

Così, accanto a relazioni sufficientemente analitiche, continuano a riscontrarsene altre che presentano caratteri di estrema genericità o che, come talvolta accade specie per le spese d'investimento, si limitano alla mera riproduzione del dettato della norma cui si riferiscono; frequente è in particolare la mancanza del supporto di dati economico-statistici ed anche dell'indicazione dei dati fisici di base.

La scarsità degli elementi di valutazione forniti comporta di conseguenza la difficoltà di individuare con certezza quantificazioni errate: così, come già sottolineato, anche le accurate disamine cui tutte le relazioni tecniche sono sottoposte dai Servizi bilancio delle Camere debbono spesso concludersi con la constatazione della necessità di ulteriori chiarimenti, che vengono poi forniti dall'amministrazione in modo per lo più sommario e comunque complessivamente insoddisfacente.

La situazione è aggravata dalla presenza non soltanto di leggi di iniziativa parlamentare - per le quali, come è noto, non è prevista la relazione tecnica -, ma soprattutto di numerosissime norme introdotte sulla base di emendamenti ai disegni di legge originari, che rendono scarsamente utilizzabili le relazioni allegate ai disegni stessi.

In particolare, in aggiunta alle specifiche osservazioni contenute nelle pagine che seguono sulle carenze di talune quantificazioni, si richiama l'attenzione sulle norme di spesa introdotte o radicalmente modificate nel corso della discussione parlamentare nelle leggi n. 162 ("Misure di sostegno in favore di persone con handicap grave"), 191 ("Norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia edilizia scolastica") e 205 ("Norme per la concessione di contributi statali in favore delle associazioni combattentistiche") che, pur limitate all'entità dello stanziamento (c.d. "tetti di spesa"), non consentono in alcun modo una valutazione della congruità degli stanziamenti stessi rispetto alle finalità da realizzare o ai risultati da conseguire.

Un aspetto particolarmente negativo assume la mancanza di notizie sui criteri di quantificazione di spese permanenti, come quelle recate dalla legge n. 128 (legge comunitaria 95/97), che peraltro appaiono comunque limitate all'entità dello stanziamento, e dalla legge n. 251 ("Disposizioni in materia di politica sociale e di personale di istituti finanziari meridionali"), che sono invece relative ad oneri di personale, di carattere pertanto prevalentemente obbligatorio.

Tuttavia, in varie occasioni, sia per disegni di legge di origine parlamentare, come le norme in materia di obbiezione di coscienza (poi legge n. 230 dell'8 luglio), sia per emendamenti a disegni di legge governativi -, come per la legge n. 133 del 4 maggio, la legge n. 164 del 21 maggio, la legge n. 192 del 18 maggio e la legge n. 198 del 18 giugno - risulta dagli atti parlamentari che le commissioni competenti, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 11-ter comma 3, della legge 468, hanno richiesto al Governo la relazione tecnica per la verifica delle quantificazioni degli oneri ad essi recati.

Tali relazioni, tuttavia, non sono state riprodotte negli atti parlamentari medesimi, così che la Corte non ha potuto prenderne visione e tenerne conto ai fini della presente relazione.

Si richiama pertanto l'attenzione sull'opportunità che le relazioni tecniche fornite al Parlamento dal Governo successivamente alla presentazione dei disegni di legge corrispondenti vengano inserite negli atti parlamentari, sia per consentire alla Corte di esprimere le proprie valutazioni sulle tecniche di quantificazione adottate, sia più in generale a fini di trasparenza e memoria del processo decisionale seguito.

1.4 Sotto il profilo delle modalità di copertura, la legislazione di spesa del quadrimestre è caratterizzata da una incidenza particolarmente ampia - pari a circa l'87% del totale, come risulta dall'allegato quadro riassuntivo contenuto nella tavola n. 3 - dell'utilizzazione di accantonamenti dei fondi speciali.

Tale utilizzazione rappresenta, come è noto, la modalità più trasparente di copertura, in quanto strettamente connessa alla programmazione della spesa operata in sede di manovra di bilancio.

Tuttavia, in due occasioni - legge n. 146 dell'8 maggio e legge n. 267 del 3 agosto, diffusamente trattate ai successivi punti 2.1 e 2.4, cui si rinvia - per provvedere alla copertura di taluni oneri si è dato luogo alla riduzione proporzionale di tutte le quote disponibili rispettivamente nel fondo speciale di parte corrente ed in quello di parte capitale. Il procedimento, che appare sostanzialmente assimilabile, in via di interpretazione estensiva, all'utilizzazione di quote dei fondi per destinazioni diverse da quelle previste nelle relative tabelle, consentita nei casi di specie dall'art. 11-bis comma quarto della legge 468, incide peraltro negativamente, indebolendolo, proprio sul piano programmatico della spesa determinato con la decisione di bilancio.

Alla tipologia di copertura prevista dall'art. 11-ter lettera b) della legge 468 (riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa) si è fatto ricorso per poco più del sei per cento degli oneri complessivi, quota questa notevolmente inferiore a quella media dei periodi precedenti.

Permane peraltro la mancata rappresentazione - necessaria anche ai fini della trasparenza dell'azione amministrativa - del programma di spesa relativo allo stanziamento cui si attinge. Il programma stesso dovrebbe essere opportunamente integrato con l'indicazione delle specifiche esigenze il cui soddisfacimento si intende abbandonare o, eventualmente, delle ragioni dell'esubero dello stanziamento medesimo rispetto alle originarie finalizzazioni.

A rigore, dovrebbero poi essere fornite anche valutazioni circa la compatibilità delle nuove finalizzazioni di spesa, destinate con ogni probabilità a determinare una accelerazione dei pagamenti, con le stime del fabbisogno di cassa.

Oltre ai rilievi formulati al successivo punto 2.4 sulla riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al fondo per la protezione civile, si richiama l'attenzione sulla forma anomala assunta dalla modalità di copertura in argomento nell'ambito della legge n. 245 del 24 luglio, di conversione del D.L. 158/98 recante misure urgenti per l'autotrasporto.

Infatti, gli oneri recati da tale legge, pari a 175 miliardi per il 1998, sono coperti mediante utilizzo delle disponibilità in conto residui del cap. 7304 dello stato di previsione del Ministeri dei trasporti, relativo agli oneri derivanti dalla concessione di contributi per l'ammortamento dei mutui contratti per investimenti da ferrovie in concessione e in gestione commissariale governativa.

Come ripetutamente osservato dalla Corte, l'utilizzazione di residui di stanziamento per nuove finalità - la cui riconducibilità alla previsione contenuta nell'art. 11-ter comma 1 lett. b) della legge 468 modificata appare dubbia - produce una sostanziale lesione del principio dell'annualità del bilancio e può determinare un aggravio del disavanzo di cassa per effetto dei possibili diversi tempi di realizzazione delle spese.

Appare inoltre anche qui necessario che venga dato espressamente conto - almeno nella relazione tecnica - delle ragioni che hanno indotto alla cancellazione della precedente finalizzazione e alla conseguente modifica dell'originario programma di spesa.

Nel caso di specie, inoltre, risorse destinate ad investimenti vengono utilizzate per finalità che - quanto meno in parte - appaiono di natura corrente.

Si rileva infine che la destinazione originaria dei residui all'ammortamento di mutui - e cioè ad una spesa di natura sostanzialmente obbligatoria - avrebbe reso tanto più necessaria l'indicazione delle ragioni della disponibilità dei residui stessi, disponibilità che potrebbe anche essere connessa, trattandosi appunto di piani di ammortamento, ad un mero spostamento temporale dell'onere.

La copertura di nuove spese mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate (art. 11-ter lett. d della legge 468) è stata utilizzata soltanto nell'ambito della legge n. 146 dell'8 maggio, su cui si rinvia alle specifiche osservazioni contenute nel successivo punto 2.1.

Infine, come di consueto, una parte non trascurabile degli oneri (oltre il 6 per cento del totale) è stata coperta in forme estranee o comunque non chiaramente riconducibili alla elencazione contenuta nella legge 468.

Tra queste ultime, una parte preponderante riguarda l'utilizzazione di disponibilità di Fondi di varia natura, tra cui il Fondo per il credito peschereccio (legge n. 164 del 21 maggio, di cui al successivo punto 2.2), il Fondo per l'occupazione (legge n. 176 del 5 giugno, di cui al successivo punto 2.3) e il Fondo relativo alla quota dello Stato dell'8 per mille del gettito IRPEF (legge n. 267 del 3 agosto, di cui al successivo punto 2.4).

Inoltre nell'ambito della legge n. 257 del 30 luglio, di conversione del D.L. 186 del 16 giugno, per una parte (10 miliardi) dell'onere per l'erogazione gratuita di medicinali antitumorali in corso di sperimentazione clinica, si fa ricorso alle disponibilità del Fondo sanitario nazionale con corrispondente generica riduzione dell'autorizzazione di spesa del Fondo stesso.

L'utilizzazione del Fondo sanitario nazionale per far fronte a nuove spese desta, come ripetutamente osservato dalla Corte, gravi perplessità sia sotto il profilo dell'effettività della copertura, sia sotto quello della sua aderenza al sistema.

Infatti, le risorse del Fondo — indipendentemente dalla loro cronica sottostima — sono destinate annualmente alle prestazioni da erogare a legislazione vigente: in mancanza di fondi liberi e in disparte il problema concreto della costante insufficienza delle risorse stesse, è pertanto evidente che una nuova spesa non può trovarvi effettiva copertura se non attraverso una esplicita rimodulazione del programma di spesa adottato appunto in relazione alla legislazione vigente.

Una forma anomala di copertura si riscontra poi nella legge n. 270 del 3 agosto nei riguardi dell'onere di 75 miliardi per la proroga della permanenza di un contingente militare italiano in Bosnia (art. 1 e art. 8 comma 1): l'onere stesso viene infatti posto a carico del Fondo di riserva per le spese impreviste, richiamando il disposto dell'art. 1 comma 63 della legge 549/95 (collegato alla finanziaria per il 1996), che, per le spese connesse con interventi militari all'estero, prevede la possibilità di adottare la procedura di cui all'art. 9 della legge 468 (appunto il ricorso al fondo di riserva per le spese impreviste), previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro.

A tale proposito, non può che ripetersi quanto osservato nella precedente relazione quadrimestrale sull'identica forma di copertura utilizzata dalla legge n. 42 del 13 marzo per il precedente periodo di permanenza in Bosnia del medesimo contingente, e cioè che la norma richiamata non sembra avere istituito una modalità di copertura aggiuntiva rispetto a quelle previste dalla legge n. 468, ma che abbia semplicemente esteso alle spese in parola la facoltà dell'Esecutivo di ricorrere al fondo per le spese impreviste in caso di necessità che travalichino la provvista di mezzi finanziari attribuita dalla legge e coperta nelle forme ordinarie: non a caso infatti, come si è rilevato in tale occasione, l'adozione della procedura in argomento, così come regolata dalla norma in esame, è attribuita alla competenza del Governo, al di fuori pertanto del sistema di copertura delle leggi di spesa, che riguarda invece il Parlamento.

Desta da ultimo notevoli perplessità la copertura prevista per gli oneri recati dalla legge n. 230 dell'8 luglio, recante nuove norme in materia di obiezione di coscienza.

Tale legge istituisce infatti il Fondo nazionale per il servizio civile degli obiettori di coscienza, nel cui ambito e nei cui limiti sono finanziate, con un'unica eccezione, tutte le spese da essa stessa recate, e determina la dotazione del Fondo in 120 miliardi annui. A tale onere si provvede mediante utilizzo delle risorse già allocati nello stato di previsione del Ministero della difesa sulla base della legge n. 772 del 1972.

Anche a causa della mancanza della relazione tecnica dovuta all'origine parlamentare della norma, non riesce possibile stabilire se esista effettivamente una perfetta simmetria tra gli oneri precedenti e quelli recati dalla nuova disciplina generale del settore, tale che la riduzione della precedente autorizzazione copra esattamente la nuova: peraltro, tale circostanza avrebbe dovuto essere ampiamente dimostrata, considerato che le risorse provenienti dalla legislazione vigente non possono in alcun caso essere utilizzate per la copertura di nuove spese.

2. Osservazioni specifiche su singole leggi

2.1 *Legge n. 146 dell'8 maggio. "Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario".*

Le disposizioni, specie di carattere oneroso, contenute nella legge in oggetto presentano nella maggior parte dei casi profonde modifiche rispetto a quelle del disegno di legge originario o sono state aggiunte nel corso del lungo esame parlamentare. Ciò rende scarsamente utilizzabile la relazione tecnica allegata al disegno di legge medesimo, relazione che non risulta essere stata aggiornata sulla base delle modifiche ed aggiunte via via operate.

Di conseguenza, in taluni casi non sono state prese in considerazione - e, se del caso, quantificate e coperte - le possibili conseguenze finanziarie negative, in termini di minori entrate, di talune norme: così l'art. 15, che estende alle violazioni derivanti dalla condotta illecita di avvocati, notai ed altri professionisti, anziché dei soli consulenti del lavoro come previsto dalla legge 423/95, la sospensione, nei confronti del contribuente o sostituto d'imposta, della riscossione delle sopratasse e pene pecuniarie a seguito dell'omesso, ritardato o insufficiente versamento delle imposte. Così anche l'art. 25, che prevede alcune agevolazioni fiscali per favorire i processi di conferimento di azienda.

Gli eventuali oneri connessi alle due norme ora citate appaiono comunque estremamente modesti. Più grave è invece - per il rilievo finanziario ed il carattere permanente della spesa - la mancata indicazione delle modalità di quantificazione dell'onere recato dall'art. 26, che attribuisce al personale di segreteria delle commissioni tributarie, a decorrere dal 1° aprile 1996, la speciale indennità prevista dalla legge 221/88 per il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie.

Premesso pertanto che non è possibile valutare la congruità della quantificazione operata, si esprimono le più ampie riserve circa le modalità di copertura della spesa, per la quale viene fatto ricorso alle maggiori entrate derivanti dagli importi dei diritti riscossi dalle cancellerie e segreterie giudiziarie per conto dello Stato aumentati ai sensi dell'art. 3 della legge 525/96.

Al riguardo, si rileva infatti che i diritti di cui trattasi, nella misura disposta appunto dalla legge 525/96, costituiscono entrate a legislazione vigente che non possono pertanto essere destinate a coprire nuovi oneri, anche se della stessa tipologia, quali quelli recati dalla norma in esame.

Da ultimo, si rileva che, a seguito del rinvio del disegno di legge alle Camere da parte del Presidente della Repubblica motivato dalla modalità non corretta di copertura dell'onere recato dall'art. 30 (erogazioni a movimenti e partiti politici), all'onere stesso è stata fornita una nuova copertura, consistente nella riduzione proporzionale di tutte le quote disponibili - salvo alcune espresse eccezioni - degli accantonamenti del fondo speciale di parte corrente della legge finanziaria 1998.

Tale forma di copertura, discutibile dal punto di vista sostanziale per la sua incidenza orizzontale ("a pioggia") sulle scelte compiute in sede di sessione di bilancio e per il conseguente indebolimento del piano programmatico generale della spesa, dal punto di vista strettamente connesso alla normativa contabile è sostanzialmente assimilabile all'utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali in difformità rispetto alle finalizzazioni originariamente previste ed appare pertanto in linea con una interpretazione estensiva delle regole poste dalla legge 468.

Sotto il profilo della quantificazione, non vi è nulla da osservare in quanto l'onere è comunque limitato all'importo dello stanziamento (c.d. "tetto di spesa").