

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

**RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE
ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE
DEGLI ONERI RELATIVAMENTE ALLE LEGGI
APPROVATE DAL PARLAMENTO
(Quadrimestre gennaio-aprile 1999)**



Corte dei Conti

30/99/RQ

A Sezioni riunite in sede referente
composte dai magistrati:

PRESIDENTE	dott. Danilo	DELFINI
COMPONENTI:	prof. Manin	CARABBA
	dott. Mario	GORI
	dott. Felice	SERINO
	dott. Maurizio	MELONI
	dott. Camillo	LONGONI
	dott. Benito	CARUSO
	dott. Davide	MORGANTE
	dott. Paolo	NERI (rel.)
	dott. Luigi	POLITO
	dott. Gaetano	D'AURIA
	dott. Carlo	CHIAPPINELLI
	dott. Gabriele	AURISICCHIO
	dott. Marco	PIERONI
	dott. Cristina	RONDONI

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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 20 luglio 1999, il relatore dott. Paolo NERI;

PRESENTE il vice Procuratore generale dott. Alfonso TRANCHINO;

ha deliberato la seguente

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 1999.

1. Dati e valutazioni d'insieme

Sotto il profilo quantitativo, la produzione legislativa del primo quadrimestre nell'anno in corso è stata particolarmente intensa, facendo segnare un netto aumento rispetto ai livelli medi negli esercizi precedenti: in tale periodo sono state infatti pubblicate 81 leggi contro rispettivamente 56, 57 e 48 dei corrispondenti periodi del precedente triennio. Per quanto riguarda la tipologia, 41 leggi provvedono alla ratifica di trattati internazionali, 12 alla conversione di decreti-legge e 7 sono di origine parlamentare.

Come risulta dall'allegato prospetto n. 2, le leggi che recano dichiarati oneri finanziari sono 38 (34, 33 e 28 rispettivamente nei corrispondenti periodi del triennio precedente), di cui 16 di ratifica di trattati internazionali e soltanto 4 di conversione di decreti-legge.

Le leggi di spesa di iniziativa parlamentare sono cinque rispetto a due del corrispondente periodo del precedente esercizio; numerosi sono anche gli emendamenti agli originari testi dei decreti-legge e dei disegni di legge, che incidono negativamente sulla utilizzabilità delle relazioni tecniche formulate in relazione ai testi stessi. Peraltro, come risulta dagli atti parlamentari, in numerosi casi - alcuni dei quali indicati nel prosieguo dell'esposizione - le Commissioni competenti, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 11-ter comma 3 della legge 468/78, hanno richiesto al Governo la compilazione della relazione tecnica per la verifica delle quantificazioni degli oneri connessi agli emendamenti stessi.

Come già segnalato, tali relazioni, a differenza di quelle relative ai testi originari, non vengono però inserite negli atti parlamentari e restano perciò allo stato di atti meramente interni, senza che sia così disponibile una documentazione formale dei dati presi a base delle decisioni di spesa: si rinnova perciò l'auspicio di una loro pubblicizzazione nell'ambito appunto degli atti parlamentari.

La complessiva incidenza finanziaria della legislazione del quadrimestre è pari, nell'arco del bilancio triennale 1999-2001, che si estende anche ad esercizi precedenti per

effetto dell'origine in tali esercizi di una parte degli oneri, a circa 8.836 miliardi. Il corrispondente dato dei precedenti esercizi è di 6.444 miliardi nel 1998, 12.652 nel 1997 e 23.300 nel 1996: per quanto riguarda quest'ultimo esercizio, peraltro, oltre 18.300 miliardi riguardarono una regolazione debitoria relativa ai crediti d'imposta.

Anche nel quadrimestre in esame una posta molto rilevante - 3.000 miliardi stanziati dalla legge n. 39 del 26 febbraio, di conversione del decreto-legge 450/98 - riguardano una regolazione debitoria, relativa al (parziale) ripiano dei disavanzi del servizio sanitario nazionale per gli anni dal 1995 al 1997.

Tale regolazione, che dà attuazione all'accantonamento contenuto nella tab. A della legge finanziaria per il 1998, rappresenta da un lato un netto miglioramento rispetto alla contrazione di mutui praticata per i precedenti ripiani, perché evita la diluizione dell'onere su un elevato numero d'esercizi che si produce con i piani di ammortamento, ma dall'altro appare comunque non soddisfacente in quanto gli accantonamenti per regolazioni debitorie non sono compresi nel saldo netto da finanziare di cui all'art. 1 della legge finanziaria, ma restano "sotto la linea". A tale proposito, non può che ribadirsi che i ripiani di eccedenze di spesa, pur traendo il loro fondamento giuridico dalla legislazione vigente all'epoca in cui le eccedenze stesse sono sorte, costituiscono sostanzialmente nel presente una spesa aggiuntiva da affrontare, la cui collocazione "sotto la linea" altera i dati contabili effettivi sia dell'esercizio in cui la maggiore spesa si è prodotta sia di quello in cui viene effettuata la regolazione debitoria.

La scarsa trasparenza dei dati di bilancio e di rendiconto che continua a prodursi in merito alla spesa sanitaria è ulteriormente confermata dalla circostanza che il ripiano in oggetto appare soltanto parziale e che nessuna notizia è fornita circa i criteri di copertura del disavanzo residuo ed i soggetti che dovranno porvi mano. Infatti, secondo quanto affermato dalla conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nell'audizione tenuta presso la Commissione bilancio della Camera il 4 febbraio 1999 - citata dal Servizio del bilancio - l'entità del disavanzo ammonterebbe per gli esercizi 1995 e 1996 a complessivi 6.365 miliardi.

Riguardo alla questione dei disavanzi pregressi, alla loro certificazione ed all'elaborazione di criteri per la loro ripartizione tra Stato e regioni, si rinvia comunque

alla dettagliata esposizione contenuta nel referto relativo alla spesa sanitaria in appendice alla relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1998.

La ripartizione tra i singoli esercizi dell'anzidetto importo di 8.836 miliardi gravante sul bilancio pluriennale è la seguente: 2.952 miliardi circa afferiscono al 1999, 1040 circa al 2000 e 984 circa al 2001; per quanto riguarda gli esercizi precedenti, 3.556 miliardi gravano sul 1998, 90 su ciascuno degli esercizi 1997 e 1996 e 26 addirittura sul 1995.

L'elevatissima quota del 1998 è determinata in parte dalla pubblicazione nei primi giorni del 1999 di leggi approvate alla fine del 1998, in parte alla conversione di decreti-legge adottati sul finire di tale anno ed in parte al mantenimento nel 1999 di accantonamenti del fondo speciale di parte corrente relativi a spese corrispondenti ad obblighi internazionali e di accantonamenti del fondo speciale di parte capitale relativi a disegni di legge già approvati da un ramo del Parlamento.

In un caso, peraltro, lo "slittamento" al 1999 dell'accantonamento del fondo speciale di parte corrente non appare conforme alle regole poste dalle norme di contabilità (art. 11-bis comma 5 della legge 468/78).

Si tratta, in particolare, dello stanziamento relativo al 1998 - pari ad oltre 179 miliardi - recato dalla legge n. 9 del 20 gennaio ("Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione"), che utilizza un accantonamento del fondo speciale di parte corrente relativo al medesimo esercizio: l'accantonamento stesso avrebbe infatti dovuto costituire una economia del bilancio 1998, in quanto la legge n. 9 è stata definitivamente approvata solo in data 19.1.1999, al di là perciò dei limiti temporali consentiti, e l'accantonamento utilizzato non si riferisce ad obblighi internazionali, né è destinato alle finalità di cui all'art. 11 comma 3 lett. h) della legge 468.

Per quanto riguarda poi gli oneri gravanti sugli esercizi anteriori al 1998, essi sono previsti dalla legge n. 4 del 14 gennaio ("Disposizioni riguardanti il settore universitario e della ricerca scientifica, nonché il servizio di mensa nelle scuole"), che pone a carico del capitolo dello stato di previsione del ministero dell'Interno destinato ai trasferimenti agli enti locali l'erogazione di un contributo per il servizio di mensa scolastica pari a 26 miliardi per il 1995 e a 90 per il 1996.

Tale procedimento, anche se nella sostanza sembra trattarsi di una sanatoria (il provvedimento trae infatti origine dallo stralcio di disposizioni contenute nell'A.S. 2287), si pone comunque al di fuori delle regole contabili che presiedono alla copertura delle nuove spese e che non consentono, come è noto, la loro mera imputazione a capitoli di bilancio, tanto più, ovviamente, se relativi ad esercizi decorsi.

Parimenti non corretta appare l'imputazione al fondo speciale di parte corrente del 1997 dell'erogazione di 90 miliardi relativa all'anno stesso perché lo "slittamento" al 1998 del relativo accantonamento si pone - per i medesimi motivi già indicati a proposito dello "slittamento" operato nell'ambito della legge n. 9 - in contrasto con il disposto dell'art. 11-bis comma 5 della legge 468.

Oltre agli oneri compresi nel bilancio pluriennale, la legislazione del quadrimestre in esame comporta una quota di spese permanenti pari ad oltre 572 miliardi annui (rispettivamente 1.178, 1.136 e 456 nei corrispondenti periodi dei precedenti tre esercizi), tutte di carattere corrente.

Gli oneri pluriennali, tutti di parte capitale, derivano in parte dagli stanziamenti previsti dalle leggi n. 477 e n. 59, che si protraggono per i due o tre esercizi successivi a quelli compresi nel bilancio pluriennale, nonché in parte dagli stanziamenti recati dalle leggi n. 483 e n. 28; queste due ultime leggi, concernenti rispettivamente "Finanziamenti e interventi per opere di interesse locale" e "Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto", prevedono anche limiti di impegno ventennali per complessivi 95,9 miliardi annui.

Va però rilevato, circa la classificazione in conto capitale della spesa, che al programma di costruzione, ammodernamento e acquisto di immobili destinati a caserme e alloggi di servizio per il Corpo della Guardia di finanza (art. 29 della legge n. 28) si aggiungono testualmente anche gli oneri per lo svolgimento delle relative attività di gestione, che appaiono piuttosto di natura corrente.

Complessivamente, gli oneri indicati nella legislazione del quadrimestre per ciascun esercizio possono essere riassunti nel seguente prospetto:

Esercizio	Spesa corrente	Spesa investimento	Totale
1995	26.000	-	26.000
1996/97	90.000	-	90.000
1998	3.003.624	552.627	3.556.251
1999	2.378.242	573.445	2.951.687
2000	573.462	466.876	1.040.338
2001	573.448	410.300	983.748
2002	572.628	210.300	782.928
2003	572.628	190.300	762.928
2004	572.628	115.400	688.028
2005/18	572.628	95.900	668.528
2019	572.628	27.100	599.728
dal 2020	572.628	-	572.628

La quota della spesa in conto capitale, sia nell'ambito del periodo compreso nel bilancio poliennale, sia nell'arco temporale decennale, è largamente inferiore alla media dei tre precedenti quadrimestri: essa è pari infatti rispettivamente al 24 % e al 26 % circa del totale, contro rispettivamente il 45% ed il 50 % circa.

Va tuttavia positivamente rilevata la scarsa incidenza, sia in termini relativi, sia assoluti, degli interventi effettuati attraverso limiti di impegno e rate ammortamento mutui, che, come si è detto, comportano un onere di 95,9 miliardi annui per venti anni, molto al di sotto della media dei corrispondenti periodi dei precedenti esercizi.

Come è noto, le spese relative all'ammortamento dei mutui e le spese permanenti - queste ultime in larga maggioranza connesse all'attribuzione di diritti soggettivi - non solo ampliano ulteriormente l'area della spesa vincolata, che già comprende la quasi totalità della spesa a legislazione vigente, ma determinano anche effetti sui futuri saldi di finanza pubblica non presi in considerazione neppure a livello programmatico in termini di valutazione delle compatibilità finanziarie.

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi: va tenuto conto, al riguardo, dei rilievi sulla congruità delle sottostanti quantificazioni contenuti nelle pagine che seguono.

Inoltre, 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.

In particolare, l'art. 1 comma 10 della legge n. 4 del 14 gennaio ("Disposizioni riguardanti il settore universitario e la ricerca scientifica") autorizza le università a bandire appositi concorsi per posti di ricercatore riservati a tecnici laureati senza provvedere né alla quantificazione né alla copertura dei relativi oneri, assumendo che si tratta di enti dotati di autonomia e con vincolo di bilancio di pareggio e che l'autorizzazione costituisce una mera facoltà e non un obbligo.

Il carattere in larga misura derivato dalla finanza degli enti stessi determina il pericolo che le maggiori spese rifluiscano nel medio-lungo termine sulla finanza statale, considerato anche che non risulta sia stata rispettata la regola posta dall'ultima parte del quinto comma dell'art. 11-ter della legge 468, secondo cui, per le disposizioni legislative recanti oneri a carico dei bilanci degli enti appartenenti al settore pubblico allargato, la relazione tecnica deve riportare la valutazione espressa dagli enti interessati.

Tale valutazione si rende infatti necessaria ai fini della eventuale operatività dell'art. 27 della medesima legge 468, secondo cui le leggi che comportano oneri a carico dei bilanci del settore pubblico allargato debbono contenere la previsione dell'onere stesso, nonché l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. La disposizione si iscrive nell'ambito dell'attuazione dell'art. 81, quarto comma Cost., in quanto, come indicato dalla Corte Cost. (8 giugno 1981, n. 92), il collegamento tra simili enti e lo Stato è tale da dar luogo ad unico complesso.

Nella fattispecie in esame, tutta la normativa citata appare completamente ignorata.

L'art. 1 della legge di cui trattasi contiene anche ulteriori norme produttive di oneri non quantificati e non coperti su cui la Commissione bilancio del Senato aveva espresso parere negativo: si tratta delle agevolazioni, peraltro di modesta entità finanziaria, a carico dei bilanci universitari, previste dal comma 12 e soprattutto dell'adeguamento - da determinare con decreto interministeriale - della remunerazione dei componenti delle commissioni giudicatrici degli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni, che viene posto a carico delle disponibilità di bilancio del Ministero in palese contraddizione con le regole contabili.

Nell'ambito poi della legge n. 45 del 18 febbraio ("Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale di servizi per le

tossicodipendenze”), le complesse disposizioni sul personale dei servizi per le tossicodipendenze (art. 2) avrebbero richiesto una disamina più accurata in sede di relazione tecnica dei possibili risvolti finanziari - che invece vengono esclusi - connessi alla eventuale insufficienza delle risorse assegnate per la copertura dei posti di organico dei SERT, ancora del resto non tutti definiti, nonché all’attribuzione di trattamenti economici più favorevoli a seguito della nomina a dirigente di primo e secondo livello del personale già operante nella struttura sanitaria.

Aspetti diversi presentano poi alcune leggi contenenti disposizioni di carattere finanziario che non sono state ritenute produttive di nuovi oneri e che sono pertanto prive di copertura.

In primo luogo, la legge n. 74 del 25 marzo, di conversione del D. L. 7/99 (“Disposizioni urgenti per la partecipazione dell’Italia agli interventi del FMI per fronteggiare gravi crisi finanziarie dei Paesi aderenti”) prevede la concessione della garanzia del Tesoro per il rimborso del capitale, per gli interessi maturati e per la copertura di eventuali rischi di cambio su linee di credito attivate dalla Banca d’Italia a favore di Paesi membri del Fondo monetario internazionale nel limite massimo di 2.500 miliardi di lire. Gli eventuali oneri derivanti alla attivazione della garanzia sono posti a carico degli stanziamenti già esistenti specificamente per “garanzie di cambio” e in generale per “garanzie dello Stato”.

Torna qui a porsi il problema della copertura delle garanzie prestate dallo Stato, per il quale manca una specifica normativa contabile.

In applicazione peraltro dei principi generali e di principi di ragionevolezza del tutto evidenti, se da un lato non può ritenersi sussistente l’obbligo di una copertura dell’intera garanzia per il carattere soltanto eventuale della sua attivazione, dall’altro non può neppure ritenersi soddisfacente il mero rinvio - così come operato nel caso di specie - ai fondi già stanziati in bilancio per le garanzie stesse (unità previsionali 3.2.1.17 e 3.2.2.2. dello stato di previsione del Tesoro). Tali fondi, infatti, vengono stanziati a fronte delle spese per le garanzie che si prevede verranno attivate nell’anno a legislazione vigente.

Una corretta soluzione del problema, ad avviso della Corte, potrebbe consistere nella accurata valutazione del rischio, da effettuare nella relazione tecnica che dovrebbe

pertanto comunque essere compilata, e nella conseguente determinazione percentuale del rischio stesso sul capitale garantito. L'importo così risultante dovrebbe essere coperto secondo le norme generali e l'andamento effettivo della spesa sottoposto a stretto monitoraggio per consentire l'eventuale tempestiva attuazione del procedimento previsto dall'art. 11-ter comma 7 della legge 468 per ovviare agli scostamenti rispetto alle previsioni di spesa assunte ai fini della copertura (referto al Parlamento del Ministro del Tesoro e assunzione delle conseguenti iniziative legislative).

Una situazione analoga - per la quale ovviamente valgono le stesse considerazioni finora svolte - si produce per la legge n. 33 del 18 febbraio, con la quale il Governo viene autorizzato a provvedere all'aumento della quota di partecipazione dell'Italia al Fondo monetario internazionale avvalendosi dell'Ufficio italiano dei cambi e della Banca d'Italia, con facoltà di concedere a detti istituti le garanzie per ogni eventuale rischio connesso con i versamenti da essi effettuati o che venissero effettuati, a valere sulle loro disponibilità, a nome e per conto dello Stato.

La soluzione avanti proposta consentirebbe nel caso di specie da tenere debito conto, ai fini della sua copertura, del diverso livello di rischio che tali garanzie presentano rispetto a quelle prestate ai sensi della legge n. 74 precedentemente esaminata.

La necessità di copertura finanziaria ai sensi dell'art. 81 quarto comma della Costituzione delle garanzie patrimoniali, proprio perché comportano la responsabilità patrimoniale del concedente, è stata affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 37 del 1961 relativa ad una legge della Regione Sicilia.

In tale occasione, la Corte costituzionale, oltre ad affermare che, in mancanza di qualsiasi indicazione dei mezzi finanziari con cui far fronte ai rischi assunti con la garanzia prestata, la norma che sorregge la garanzia stessa non può non essere considerata in contrasto con l'anzidetto principio costituzionale, ha anche indicato che la copertura non deve neppure corrispondere all'importo dei crediti garantiti, essendo invece sufficiente che sia commisurata al rischio, da calcolare con metodi adeguati, assunto a proprio carico dal concedente.

In secondo luogo, la legge n. 44 del 23 febbraio ("Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura"), espressamente dichiarata priva di oneri dalla relazione ministeriale al disegno di legge originario,