

connessa a spese di natura corrente, in quanto la spesa di investimento riguarda soltanto 50 miliardi sui 642 residui.

Notevolmente al di sotto della media si colloca invece l'insieme degli oneri pluriennali, dipendenti nella quasi totalità – ad eccezione di 357 miliardi relativi al solo 2002 (legge n. 499) – da limiti di impegno.

Dall'insieme degli oneri finora indicati deriva il seguente quadro riassuntivo delle spese autorizzate dalla legislazione del quadrimestre in esame, sia per gli esercizi compresi nel bilancio pluriennale, sia per quelli successivi (gli importi sono espressi in miliardi di lire).

Esercizio	Onere complessivo	Spese correnti	Spese c/capitale
1998	41	---	41
1999	6.612	5.835	777
2000	4.211	2.454	1.757
2001	3.957	2.126	1.831
2002	2.312	1.777	535
2003/09	1.961	1.777	184
2010/13	1.959	1.777	182
2014	1.922	1.742	180
2015/19	1.752	1.692	60
2020	1.744	1.692	52
dal 2021	1.742	1.692	50

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi di legge. Pur tenuto conto di possibili dubbi sulla congruità di talune quantificazioni, la loro attendibilità appare nel complesso elevata soprattutto per la prevalente presenza di stanziamenti aventi natura di “tetto di spesa”.

Come già avvertito, le spese correnti di carattere permanente risentono fortemente della presenza dei 1.100 miliardi annui di cui alla legge n. 472 (importo comunque da rideterminare ogni anno in base all'onere effettivo come espressamente stabilito dall'art.

9 della legge); tuttavia, anche altre rilevanti voci della spesa corrente non si esauriscono nell'arco del triennio e contribuiscono ad appesantire i conti degli esercizi successivi.

Si tratta in particolare degli oneri recati dalla legge n. 370 per l'istituzione di un fondo integrativo destinato all'incentivazione dell'impegno didattico dei professori e dei ricercatori universitari e per il cofinanziamento degli assegni di ricerca (art. 4 e 5); di quelli connessi alle modifiche alla disciplina relativa ai giudici di pace (legge n. 468); di quelli infine destinati alla concessione al Comune di Roma di un contributo permanente (legge n. 494).

In generale, riguardo agli oneri, specie permanenti e specie di natura corrente, che eccedono i limiti del bilancio pluriennale, non può che ribadirsi l'avviso della Corte circa l'esigenza che siano fornite indicazioni almeno di larga massima sulla valutazione delle compatibilità finanziarie connesse alla allocazione di rilevanti spese su esercizi futuri e che siano di conseguenza individuati, nelle tab. A e B della legge finanziaria, gli accantonamenti che possono essere utilizzati per tale modalità di spesa.

Come si è detto, gli oneri derivanti da limiti di impegno — esclusi ovviamente quelli contenuti nella legge finanziaria, di cui si è fatto cenno al paragrafo precedente — sono di rilievo finanziario complessivamente modesto, almeno in confronto alla media dei quadrimestri precedenti. Tuttavia, la legge n. 472 prevede tre limiti di impegno quindicennali per complessivi 85 miliardi — con un conseguente onere complessivo nel periodo di 1.275 miliardi, di cui solo 205 nel triennio compreso nel bilancio pluriennale — per spese di natura corrente destinate in larga maggioranza al ripiano di disavanzi delle aziende pubbliche di trasporto ed in parte a compensare l'INPS della riduzione, limitata al 1999, delle aliquote contributive a carico dei dipendenti delle aziende stesse.

A tale riguardo, si richiama l'attenzione sul fatto che l'utilizzazione di uno strumento ordinariamente destinato alla spesa di investimento quale il limite di impegno, e la conseguente diluizione su una pluralità di esercizi del ripiano di eccedenze di spesa di natura corrente o comunque del soddisfacimento nel presente di esigenze sempre di natura corrente, rende meno trasparente la gestione finanziaria annuale, alterando in particolare il dato del disavanzo corrente, e appare comunque non in linea con criteri di sana gestione finanziaria.

Va tuttavia positivamente rilevato che, se tale modalità di ripiano è stata ancora una volta adottata per il disavanzo delle aziende pubbliche di trasporto, ciò non si è invece per la prima volta verificato per il ben più oneroso ripiano dello scostamento del fondo sanitario nazionale: infatti, la legge n. 498 del 22 dicembre ha provveduto al sia pur parziale ripiano di tale scostamento attraverso l'imputazione del relativo intero onere (3.000 miliardi) all'apposito accantonamento per il 1999 del fondo speciale di parte corrente.

Anche per la presenza di tale relevantissima posta di parte corrente, che da sola assorbe quasi metà degli importi stanziati, la spesa in conto capitale è limitata nel 1999 al solo 12% circa del totale, per poi elevarsi rispettivamente al 42 e al 46% circa nel 2000 e nel 2001, quote queste ultime superiori alla media dei precedenti esercizi; tuttavia, come risulta dal prospetto sopra riportato, la spesa stessa – pur detratta la più volte citata posta di 1.100 miliardi della legge 472 – rappresenta una quota molto modesta del totale negli esercizi successivi al triennio per la elevata presenza, come già indicato, di spese permanenti di natura corrente.

2.2 Per quanto riguarda la qualità e i caratteri delle relazioni tecniche, permane una certa disomogeneità tra le varie relazioni e una generale scarsità di indicazioni circa gli elementi di valutazione e i dati fisici alla base delle quantificazioni operate.

Fra le note positive, si è rilevata la presenza negli atti parlamentari di numerose relazioni tecniche richieste dalle Commissioni bilancio su proposte di legge di origine parlamentare e su emendamenti presentati nel corso del procedimento di approvazione.

L'attendibilità delle quantificazioni contenute nei testi legislativi del quadrimestre appare complessivamente buona, sia perché numerosi stanziamenti — ed in specie quelli di maggior rilievo — hanno natura di tetto di spesa, sia per la scarsa presenza di tipologie di spesa di incerta o difficile quantificazione.

Nell'ambito della legge n. 370 del 19 ottobre ("Disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica"), che reca oneri per complessivi 2.087 miliardi nel triennio 1999/2001, in larghissima maggioranza limitati all'importo dello stanziamento e che pertanto non determinano rischi di scostamento a consuntivo, la relazione tecnica appare abbastanza esauriente anche per le spese in conto capitale, in parte quantificate "per relationem" attraverso il mero rinvio alle previsioni di spesa contenute nel programma di attività dell'Istituto nazionale di fisica nucleare, rifinanziato con 1.110 miliardi (art. 10 comma 1). Non si comprende, peraltro, se gli oneri derivanti dal riconoscimento al personale docente e ricercatore delle università del servizio prestato nella scuola secondaria (art. 8 comma 6) abbiano — ed eventualmente in che misura — carattere permanente.

Continuando la rassegna delle leggi di maggior rilievo finanziario del quadrimestre, anche gli oneri recati dalla legge n. 410 del 28 ottobre ("Nuovo

ordinamento dei consorzi agrari”), pari a 1.289 miliardi nel triennio, sono nella quasi totalità limitati all’importo dello stanziamento.

La natura di tetto di spesa riguarda anche il già citato stanziamento di 3.000 miliardi recato dalla legge n. 498 del 22 dicembre per il ripiano degli oneri di parte corrente del servizio sanitario nazionale; qui va tuttavia rilevato che la relazione tecnica non effettua alcuna ricognizione della situazione della spesa sanitaria nei recenti esercizi e non fornisce neppure indicazioni, sia pure di massima, sulla residua parte degli scostamenti ancora da ripianare e sulle modalità di tale ripiano.

Per quanto riguarda infine la legge n. 472 del 7 dicembre (“Interventi nel settore dei trasporti”), sia la relazione tecnica originaria, comunque sommaria, sia quella aggiuntiva compilata a seguito delle modifiche apportate al testo in sede di esame parlamentare, presentano talune carenze.

In particolare, non è in primo luogo indicato per quale motivo le spese per gli studi di fattibilità di cui all’art. 2 sono imputate al fondo speciale di parte corrente, mentre per quelli previsti dall’art. 3 comma 7 — che appaiono analoghi — le spese medesime sono imputate al fondo speciale di parte capitale. Inoltre, non è fornito alcun chiarimento sui motivi per cui la gestione commissariale del Fondo gestione lavoratori portuali in liquidazione è alimentata con risorse di parte capitale (art. 20), mentre non soltanto l’onere aggiuntivo appare di carattere corrente, ma la gestione è finanziata dalla stessa legge istitutiva n. 58/90 con risorse di natura corrente.

Circa gli investimenti ferroviari di cui all’art. 3 comma 5 (potenziamento del nodo di Milano e razionalizzazione del traffico merci da e per la Svizzera e lungo l’asse trasversale padano), la relazione tecnica si limita ad affermare che “l’importo previsto

appare congruo con la realizzazione di una significativa fase di potenziamento” senza fornire alcun ulteriore elemento.

In taluni casi, infine, la relazione tecnica tace sui nuovi oneri introdotti nel corso dell'iter parlamentare (interventi per l'escavazione dei porti – art. 21) o non consente di comprendere la destinazione degli oneri stessi (aggiornamento della classificazione degli impianti aeroportuali a fini antincendio – art. 36 comma 2).

2.3 Per quanto riguarda le modalità di copertura, l'utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali riguarda, come risulta dalla tav. n. 3, circa i tre quarti degli oneri.

Tale utilizzazione, strettamente connessa alla programmazione delle spese operata in sede di manovra di bilancio, non ha dato luogo a specifiche osservazioni.

Una quota rilevante rispetto al complesso degli oneri riguarda, nel quadrimestre in esame, la modalità “nuove o maggiori entrate”. La quota stessa è destinata per intero alla copertura dell'onere – pari a 1.100 miliardi per ciascun anno del triennio compreso nel bilancio pluriennale – relativo all'incremento dei contributi erariali a favore delle regioni e degli enti locali titolari dei nuovi contratti di servizio disciplinati dall'art. 19 del d.lgs. 422/97 per compensare il maggiore onere derivante dalla sottoposizione dei contratti stessi all'IVA (art. 9 commi 4 e 5 della legge n. 472).

Come già accennato nelle pagine precedenti, si tratta peraltro di una forma di autocopertura che determina in sostanza una partita di giro, da cui non dovrebbero comunque derivare nuovi oneri effettivi per l'erario, anche perché è espressamente previsto che l'importo sia rideterminato ogni anno in base al livello delle entrate effettivamente riscosse.

Sembra pertanto che la condizione di neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato - anch'essa espressamente prevista nel testo normativo - possa essere rispettata e che la copertura in argomento non rientri tra quelle forme autocompensative di incerta realizzazione su cui la Corte ha ripetutamente presentato osservazioni critiche.

In quest'ultima categoria appare invece rientrare la copertura fornita alla riduzione delle aliquote delle accise sugli oli minerali, disposta dall'art. 1 della legge n. 496 del 28 dicembre, di conversione del d.l. n. 383/99 ("Disposizioni urgenti in materia di accise sui prodotti petroliferi e di accelerazione del processo di liberalizzazione del relativo settore"). Tale copertura consiste nella utilizzazione di quota parte del maggiore gettito conseguito in relazione ai versamenti periodici dall'IVA per effetto del progressivo aumento del prezzo del petrolio greggio: tale aumento avrebbe determinato una situazione di emergenza economico-finanziaria in base alla quale, ai sensi dell'art. 2 comma 1 della legge 449/98, può derogarsi alla regola dell'intera utilizzazione in riduzione del saldo netto da finanziare dell'eventuale maggiore gettito che si realizzi rispetto alle previsioni a legislazione vigente.

Secondo le stime della relazione tecnica, la riduzione delle aliquote comporterebbe minori entrate per 280 miliardi, ampiamente compensate da un maggior gettito IVA per circa 430 miliardi. Tuttavia, come osservato dal Servizio bilancio della Camera, "sia utilizzando le stime delle quantità previste per il 1999 in sede di valutazione degli effetti della "carbon tax", sia utilizzando, limitatamente ai prodotti di più ampia diffusione, le proiezioni dei consumi fornite dalla relazione tecnica integrativa, si ottengono stime del minore gettito a titolo di accisa e del conseguente minore gettito a titolo di IVA superiori a quelle proposte dalla relazione tecnica".

Si è pertanto in una fattispecie in cui l'elemento previsionale è preponderante e determina una situazione di obiettiva incertezza sull'effettività della copertura. In tali casi, appare quanto meno necessaria la previsione di un monitoraggio sull'operatività del meccanismo compensativo adottato.

La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa presenta, nel quadrimestre un esame, un rilievo finanziariamente marginale.

Tuttavia, nell'ambito della legge n. 493 del 3 dicembre ("Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici"), alcuni oneri — per di più di carattere permanente — vengono coperti mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa recata da una precedente legge di rifinanziamento del Fondo per l'occupazione (legge n. 30/97).

Come già rilevato in casi analoghi, tale fattispecie appare a rigore più vicina alla mera imputazione dei nuovi oneri alle disponibilità del Fondo che non alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa come disciplinata dalla legge n. 468, in quanto, essendo la riduzione riferita a rifinanziamenti di carattere generale del Fondo, manca l'indicazione della precedente specifica finalizzazione e la conseguente modifica dell'originario programma di spesa.

Si verte pertanto, ad avviso della Corte, in una situazione sostanzialmente analoga alla utilizzazione di disponibilità di bilancio, a suo tempo prevista, come è noto, da una disposizione dell'art. 11-ter della legge 468 poi abrogata ad opera della legge 425/96.

Da ultimo, la tipologia "altre forme di copertura", che comprende tutte le modalità estranee o comunque non chiaramente riconducibili all'elencazione dell'art. 11-ter della legge 468, ha interessato poco più del 2% delle coperture.

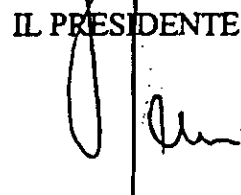
Al riguardo, oltre alla modalità autocompensativa delle legge n. 496, di cui si è già detto, si richiama l'attenzione sulla copertura mediante imputazione al fondo di riserva per le spese impreviste, ai sensi dell'art. 1 comma 63 della legge 549/95, di una parte (pari a circa 103 miliardi) degli oneri relativi alla partecipazione militare italiana a missioni internazionali di pace, prevista dalla legge n. 487 del 22 dicembre, di conversione del d.l. n. 371/99.

Si tratta di una forma di copertura adottata ormai periodicamente — e tale periodicità sembra smentire il carattere di imprevedibilità dell'esigenza da soddisfare — su cui la Corte ha ripetutamente formulato osservazioni critiche, ritenendola non effettiva. A tali osservazioni — contenute da ultimo al punto 3.4 della precedente relazione sul quadrimestre maggio- agosto 1999 — si fa pertanto espresso rinvio.

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) 59 schede analitiche delle tipologie di copertura.

L'ESTENSORE


IL PRESIDENTE


Depositata in Segreteria il 8 Marzo 2000

IL DIRIGENTE


PER COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE
DALLA SEGRETERIA DELLE SEZIONI
RIUNITE IN SEDE REFERENTE
ROMA, 9 MAR 2000

IL DIRIGENTE
(D.ssa Eleonora Adorno)


ALLEGATI

TAVOLA I

ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO SETTEMBRE-DICEMBRE 1999

N.	LEGGE (a) N.	DATA	GAZZ. UFF. N.	DATA	CONVER- SIONE D.L. n.	SCHEDA COPERTURA (b)	INIZIATIVA
1	302	2 ago. 99	205/S.O.	1 sett. 99		1	Gov
2	307	17 ago. 99	210	7 sett. 99		2	Parl.
3	362	14 ott. 99	247	20 ott. 99		3	Gov.
4	365	14 ott. 99	249	22 ott. 99			Parl.
5	369	14 ott. 99	252	26 ott. 99			Gov.
6	370	19 ott. 99	252	26 ott. 99		4-5	Gov.
7	373	14 ott. 99	253	27 ott. 99			Gov.
8	376	14 ott. 99	254	28 ott. 99			Gov.
9	379	14 ott. 99	255	29 ott. 99			Gov.
10	380	20 ott. 99	255	29 ott. 99		6	Parl.
11	384	14 ott. 99	257	2 nov. 99			Gov.
12	389	28 ott. 99	258	3 nov. 99			Parl.
13	395	14 ott. 99	259/S.O.	4 nov. 99		7	Gov.
14	396	14 ott. 99	259/S.O.	4 nov. 99			Gov.
15	397	14 ott. 99	259/S.O.	4 nov. 99		8	Gov.
16	398	14 ott. 99	259/S.O.	4 nov. 99			Gov.
17	399	14 ott. 99	259	4 nov. 99		9	Parl.
18	402	5 nov. 99	261	6 nov. 99	308/99		Gov.
19	403	14 ott. 99	262/S.O.	8 nov. 99		10	Gov.
20	404	19 ott. 99	263	9 nov. 99		11	Gov.
21	405	9 nov. 99	263	9 nov. 99	312/99	12-16	Gov.
22	408	19 ott. 99	264	10 nov. 99		17	Gov.
23	409	19 ott. 99	264/S.O.	10 nov. 99			Gov.
24	410	28 ott. 99	265	11 nov. 99		18-19	Gov.
25	413	28 ott. 99	266	12 nov. 99			Gov.
26	414	12 nov. 99	267	13 nov. 99	317/99		Gov.
27	415	19 ott. 99	268/S.O.	15 nov. 99			Gov.
28	416	19 ott. 99	268/S.O.	15 nov. 99			Gov.
29	417	19 ott. 99	268/S.O.	15 nov. 99		20	Gov.
30	418	9 nov. 99	268	15 nov. 99		21	Parl.
31	422	19 ott. 99	269/S.O.	16 nov. 99			Gov.
32	423	28 ott. 99	269	16 nov. 99			Gov.
33	424	12 nov. 99	269	16 nov. 99	324/99	22	Gov.
34	427	19 ott. 99	271/S.O.	18 nov. 99			Gov.
35	428	19 ott. 99	271/S.O.	18 nov. 99			Gov.
36	429	28 ott. 99	272/S.O.	19 nov. 99			Gov.
37	430	28 ott. 99	272/S.O.	19 nov. 99			Gov.
38	431	28 ott. 99	272/S.O.	19 nov. 99			Gov.
39	434	17 nov. 99	274/S.O.	22 nov. 99			Gov.
40	435	19 nov. 99	274/S.O.	22 nov. 99			Gov.

(segue)

Segue: TAVOLA 1

N.	LEGGE (a) N.	DATA	GAZZ. UFF. N.	DATA	CONVER- SIONE D.L. n.	SCHEDA COPERTURA (b)	INIZIATIVA
41	436	18 nov. 99	277	25 nov. 99		23	Parl.
42	438	23 nov. 99	278	26 nov. 99	330/99		Gov.
43	446	26 nov. 99	282	1 dic. 99			Parl.
44	452	25 nov. 99	284	3 dic. 99		24-25	Parl.
45	453	3 dic. 99	284	3 dic. 99	341/99	26	Gov.
46	466	13 dic. 99	292	14 dic. 99			Gov.
47	468	24 nov. 99	293	15 dic. 99		27-28	Parl.
48	472	7 dic. 99	294/S.O.	16 dic. 99		29-42	Gov.
49	475	13 dic. 99	295	17 dic. 99			Parl.
50	479	16 dic. 99	296	18 dic. 99		43	Parl.
51	482	15 dic. 99	297	20 dic. 99		44	Parl.
52	483	16 dic. 99	297	20 dic. 99			Parl.
53	487	22 dic. 99	301	24 dic. 99	371/99	45-49	Gov.
54	488	23 dic. 99	302/S.O.	27 dic. 99			Gov.
55	489	23 dic. 99	302/S.O.	27 dic. 99			Gov.
56	493	3 dic. 99	303	28 dic. 99		50-51	Parl.
57	494	16 dic. 99	303	28 dic. 99		52-55	Gov.
58	496	28 dic. 99	304	29 dic. 99	383/99	56	Gov.
59	497	21 dic. 99	305	30 dic. 99		57	Parl.
60	498	22 dic. 99	305	30 dic. 99	411/99	58	Gov.
61	499	23 dic. 99	305	30 dic. 99		59	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.

TAVOLA 2

**ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO
SETTEMBRE-DICEMBRE 1999**

Numero legge	(importi in milioni)					
	1998	1999	2000	2001	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
302		9	9	9		9
307		21.000				
362		54.100	48.300	48.400		44.400
370		220.000	927.500	939.500	*	205.000
380		80	240	240		240
395	18		18			18**
397	32		32			32**
399		19		19		19**
403		114	97	114		114
404		17		17		17**
405		93.500				
408		546	526	546		546
410		507.000	507.000	275.000		
417		21		21		21**
418		510	4.494	4.494		4.494
424		51.000				
436		1.600				
452	300	1.000	500	500		500
453		200				
468	16.000	39.102	97.000	97.000		97.000
472	24.500	1.151.700	1.315.000	1.375.000	*	1100000
479		13.921	27.842	27.842		27.842
482		20.500	20.500	20.500		20.500
487		155.981				
493		46.000	42.000	42.000		42.000
494		205.247	253.785	234.147		200.000
496		280.000				
497			76.000			
498		3.000.000				
499		749.300	889.800	891.800	*	
	40.850	6.612.467	4.210.643	3.957.149		1.742.752

* gli oneri pluriennali sono indicati nelle rispettive schede

** ad anni alterni

Tavola n. 3

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA
SETTEMBRE-DICEMBRE 1999

	(Importi in milioni)					
	1998	1999	2000	2001	Totale	%
Fondi speciali:						
parte corrente	50	4.232.039	1.332.143	1.004.649	6.568.881	44,32
conto capitale	40.800	777.500	1.757.300	1.831.300	4.406.900	29,74
	40.850	5.009.539	3.089.443	2.835.949	10.975.781	74,06
Riduzione precedenti autorizzazioni spesa		108.000	21.200	21.200	150.400	1,01
Nuove o maggiori entrate		1.100.000	1.100.000	1.100.000	3.300.000	22,27
Altre forme di copertura		394.928			394.928	2,66
Totale	40.850	6.612.467	4.210.643	3.957.149	14.821.109	100