



Corte dei Conti

N. 34/98/RQ

A Sezioni riunite in sede referente
composte dai magistrati:

PRESIDENTE F.F.	prof. Manin	CARABEA
COMPONENTI:	dott. Felice	SERINO
	dott. Mario	DONNO
	dott. Maurizio	MELONI
	dott. Giuseppe	BELLISARIO
	dott. Paolo	NERI (rel.)
	dott. Mario	FALCUCCI
	dott. Claudio	IAFOLLA
	dott. Angelo	BUSCEMA
	dott. Maria	SANTORO D'AMBROSIO
	dott. Carlo	CHIAPPINELLI
	dott. Simonetta	ROSA
	dott. Giuseppe	GUARINO
	dott. Giovanni	COPPOLA
	dott. Maria Annunziata	RUCIRETA

Visti il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni;

Visto l'art. 11 ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 458, 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 15 luglio 1998, il relatore Paolo NERI;

Presente il vice Procuratore generale Dott. Antonio GALEOTA

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 1998.**

1. Dati e valutazioni d'insieme.

La produzione legislativa del primo quadrimestre dell'anno in corso si è mantenuta, sotto il profilo quantitativo, sui livelli medi dei precedenti esercizi, mentre, sotto il profilo finanziario, si è avuta nel complesso una significativa riduzione dei nuovi oneri.

Premesso peraltro che i confronti con gli omologhi periodi del biennio precedente risentono dell'allocazione di parte della spesa in decreti-legge più volte reiterati, si rileva infatti che nel periodo gennaio/aprile 1998 sono state pubblicate 56 leggi contro le 57 dei primi quattro mesi del 1997 e le 48 del corrispondente periodo del 1996.

Come risulta dall'allegato prospetto n. 2, le leggi che hanno dichiarato conseguenze di carattere finanziario sono 34 (33 e 28 rispettivamente nel corrispondente periodo del 1997 e del 1996), di cui soltanto 6 di conversione di decreti-legge: tuttavia, anche se il numero di queste ultime si è ulteriormente ridotto, resta preponderante il loro rilievo finanziario, mentre, come di consueto, le leggi di ratifica di accordi internazionali che comportano oneri di bilancio - in

numero di 18 - hanno un'incidenza estremamente contenuta, spesso di pochi milioni.

Soltanto due leggi di spesa sono di iniziativa parlamentare abbastanza numerosi sono invece, come sempre, gli emendamenti, che hanno modificato in particolar modo gli originari testi dei decreti-legge, ma anche, seppure in minor misura, quelli dei disegni di legge. Essi hanno inciso negativamente e anche se in misura complessivamente modesta - sulla utilizzabilità delle relazioni tecniche inizialmente apprestate, soprattutto attraverso l'inserimento di nuove disposizioni di spesa non supportate da elementi idonei a consentire valutazioni di congruità delle quantificazioni operate.

La complessiva incidenza finanziaria della legislazione del quadrimestre è pari, nell'arco compreso nel bilancio triennale - che si estende peraltro anche al 1997 ed in un caso al 1996 per effetto dell'origine in tali esercizi di una parte degli oneri -, a complessivi 6.444 miliardi, di cui 324 nel 1997, 2.543 nel 1998, 1.988 nel 1999 e 1.589 nel 2000; la quota 1997 è dovuta in parte alla conversione di decreti-legge adottati sul finire di tale anno, in parte al mantenimento nel 1998 di accantonamenti del fondo speciale relativi a spese corrispondenti ad obblighi internazionali (art. 11 bis della legge 468) e in parte alla pubblicazione nei primi giorni del 1998 di leggi approvate alla fine del 1997. In taluni casi, indicati nelle pagine che seguono, lo "slittamento" al 1998 degli accantonamenti dei fondi

speciali non appare del tutto conforme alle regole poste dalle norme di contabilità.

Come si è detto, nonostante l'ulteriore ridimensionamento dell'apporto numerico delle leggi di conversione di decreti-legge, il loro rilievo finanziario resta preponderante: rispetto infatti ai 6.444 miliardi di oneri globali nel triennio, ben 5.643 (pari a quasi l'88% del totale) sono recati dalle sei leggi di conversione, a fronte di 796 (12% circa del totale) derivanti da tutte le altre leggi di iniziativa governativa. Le due leggi di iniziativa parlamentare, infine, prevedono oneri per poco più di cinque miliardi.

Richiamata ancora una volta la scarsa significatività dei confronti con i corrispondenti periodi degli ultimi esercizi per la reiterazione dei decreti-legge, frequente fino alla fine del 1996, si rileva che i nuovi oneri del primo quadrimestre del 1997 - sempre nell'ambito del bilancio triennale - furono pari a circa 12.652 miliardi, mentre quelli del primo quadrimestre 1996 assommarono a circa 23.300 miliardi, di cui però oltre 18.300 per la regolazione debitoria relativa ai crediti d'imposta.

Oltre agli oneri compresi nel bilancio triennale, la legislazione del quadrimestre in esame comporta una quota di spese permanenti - pari a 1.178 miliardi annui - proporzionalmente molto rilevante (1.386 miliardi nel primo quadrimestre 1997 e 456, al netto della regolazione debitoria, nel primo

quadrimestre 1996), mentre gli oneri pluriennali, di scadenza variabile fra il 2007 e il 2019, pari a 289 miliardi annui a partire dal 2001, sono molto ridotti rispetto ai corrispondenti periodi dei due precedenti esercizi, in cui essi erano ammontati rispettivamente a 1.591 e a 468 miliardi annui.

La gran parte degli oneri pluriennali si riferisce agli oneri di ammortamento dei mutui autorizzati dalla legge n. 61 per far fronte ai danni del terremoto in Umbria e nelle Marche e riguarda prevalentemente spese correnti.

Come più volte osservato dalla Corte, gli oneri di carattere permanente e quelli destinati all'ammortamento di mutui - questi ultimi, peraltro, di rilievo proporzionalmente modesto nel quadrimestre in esame -, cui corrispondono diritti soggettivi dei beneficiari e che pertanto hanno natura obbligatoria, determinano un ulteriore irrigidimento di bilanci i cui margini di discrezionalità sono già minimi e costituiscono un elemento di rischio per l'equilibrio dei conti pubblici, in quanto la relativa copertura, almeno per quanto riguarda gli esercizi successivi a quelli inclusi nel bilancio triennale, appare sostanzialmente rinviata alle future manovre.

Tutti gli importi avanti indicati sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi: va tenuto conto, al riguardo, dei rilievi sulla congruità delle quantificazioni contenute nelle relazioni tecniche che risultano dall'esposizione relativa alle singole leggi.

Inoltre, come sempre, gli oneri indicati non esauriscono completamente quelli derivanti dalla legislazione del quadrimestre in esame, per la presenza, in talune leggi che contengono esplicite previsioni di spesa, di ulteriori oneri - peraltro nel complesso modesti - non quantificati e non presi in considerazione a fini di copertura. Anche a tale riguardo si rinvia alle specifiche osservazioni contenute nei paragrafi che seguono.

Per quanto riguarda le tecniche di quantificazione degli oneri, la qualità delle relazioni tecniche permane discontinua: accanto a relazioni accurate - tra cui una specifica menzione merita quella relativa alla legge n. 458, concernente il potenziamento dell'amministrazione della giustizia, che contiene precise indicazioni anche sulla destinazione della spesa in conto capitale - vi sono infatti, come risulta anche dalle pagine che seguono, relazioni che non consentono, spesso per la carente indicazione dei dati fisici di base, un pieno riscontro delle quantificazioni operate.

Inoltre, alcune delle più onerose leggi del quadrimestre - ed in particolare le leggi n. 30 (sviluppo dei trasporti ed incremento dell'occupazione), 40 (condizione dello straniero) e 61 (interventi a favore delle zone terremotate) - contengono norme che conferiscono diritti soggettivi ad un numero indeterminato di beneficiari, la cui precisa quantificazione presenta obbiettive difficoltà, tali da rendere incerta la congruità degli stanziamenti. In tale situazione, e tenuto conto

delle osservazioni formulate nelle pagine che seguono, non può escludersi la possibilità di scostamenti anche rilevanti a consuntivo: appare perciò necessario, in tali casi, uno specifico monitoraggio, da parte dell'amministrazione, dell'andamento della relativa spesa ai fini dell'eventuale attivazione delle iniziative previste dall'art. 11 ter comma 7 della legge 468 (tempestiva notizia da parte del Ministro competente al Ministro del tesoro che riferisce al Parlamento con propria relazione e assume le conseguenti iniziative legislative).

Manca infine nella relazione tecnica alla legge n. 52, di conversione del D.L. 4/98, qualsiasi indicazione circa i criteri in base ai quali è stato determinato il rifinanziamento del Fondo per l'occupazione, con un onere pari a 2.603 miliardi nel triennio e a 714 miliardi annui a partire dal 2001. Infatti, soltanto una parte di tale stanziamento è diretta a fornire copertura alle nuove spese recate dalla legge stessa (art. 1 commi da 1 a 6 e art. 2 comma 1 e comma 3) e non si comprende a fronte di quali esigenze sia stata stanziata la parte residua.

A tale riguardo, va positivamente segnalato l'impegno del Governo, assunto su richiesta della Commissione bilancio della Camera, e che recepisce esplicitamente un'esigenza ripetutamente prospettata dalla Corte in relazione alla frequente imputazione di spese a fondi indistinti, di fornire alla Commissione stessa, con periodicità trimestrale, un quadro sullo stato di utilizzo del Fondo per l'occupazione.

Circa la copertura degli oneri recati dalla legislazione del quadrimestre, l'incidenza delle singole modalità è riassunta nell'allegato prospetto n. 3; da esso risulta una incidenza superiore al consueto - pari, in termini quantitativi, ad oltre il 17% del totale - delle modalità estranee o comunque non chiaramente riconducibili alla tassativa elencazione contenuta nella legge 468.

Tra queste ultime, gravi perplessità desta in primo luogo, sia sotto il profilo dell'effettività, sia sotto quello dell'aderenza al sistema, il ricorso alle disponibilità del fondo sanitario nazionale, con corrispondente riduzione dei programmi riferiti agli interventi di emergenza, per la copertura dell'onere permanente, valutato in 60 miliardi annui, per l'assistenza sanitaria agli stranieri non iscritti al servizio sanitario nazionale (art. 33 della legge n. 40 del 6 marzo, più estesamente presa in esame al successivo punto 2.2).

La consistenza del fondo sanitario nazionale - indipendentemente dalla sua cronica sottostima - è infatti determinata annualmente in base alle prestazioni da erogare a legislazione vigente: è pertanto evidente che una nuova spesa non può trovarvi effettiva copertura se non attraverso la specifica riduzione di una o più prestazioni previste appunto sulla base della legislazione vigente.

La riduzione dei programmi riferiti agli interventi di emergenza non sembra rispondere a tale criterio, in quanto gli interventi stessi, proprio perché connessi

ad eventi che debbono comunque essere fronteggiati, non appaiono prestarsi a preventive riduzioni.

Forme di copertura anomala si riscontrano poi nella legge n. 42 del 13 marzo, di conversione del D.L. 1/98, relativa alla cooperazione tra Italia e Albania nel settore della difesa, nonché alla proroga della permanenza di contingenti militari italiani in Bosnia.

In primo luogo, infatti, le spese per la cooperazione con l'Albania nel settore della difesa (art. 1) non sono né quantificate né coperte nel testo legislativo: soltanto nella relazione tecnica si afferma che esse faranno carico agli ordinari stanziamenti della Difesa con rimodulazione delle attività di addestramento navale e della NATO.

Premesso che non può comunque prescindersi dalla quantificazione dell'onere, si rileva che la modalità di copertura adottata riecheggia la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa senza però presentarne i caratteri formali - ed in primo luogo l'identificazione della fonte normativa da cui deriva lo stanziamento e l'indicazione dell'importo da ridurre - posti a garanzia dell'effettività della copertura stessa, con ciò ponendosi al di fuori del vigente sistema normativo (leggi 468 e 362).

In secondo luogo, le rilevanti spese (oltre 78 miliardi) per la proroga della permanenza di un contingente militare italiano in Bosnia vengono poste a carico

del Fondo di riserva per le spese impreviste, richiamando il disposto del comma 63 dell'art. 1 della legge 549/95 (collegata 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, la Corte ritiene che tale norma non abbia inteso istituire una modalità di copertura aggiuntiva rispetto a quelle previste dalla legge 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 l'adozione della procedura in argomento, così come regolata dalla norma in esame, appare di competenza del Governo, al di fuori pertanto del sistema di copertura delle leggi di spesa, che riguarda invece il Parlamento.

Alla tipologia di copertura prevista dall'art. 11 ter lett. b) della legge 468 (riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa), si è fatto ricorso per far fronte a meno del nove per cento degli stanziamenti complessivi del quadrimestre, ed in particolare per rilevanti oneri - quasi interamente destinati all'ammortamento di mutui - recati dalla legge n. 61 del 30 marzo, di conversione del D.L. 6/98, che ha

disposto interventi urgenti nelle zone terremotate dell'Umbria e delle Marche: a tal fine è stata utilizzata l'autorizzazione di spesa, disposta dalla tab. C della legge finanziaria 1998, volta ad assicurare il finanziamento del fondo per la protezione civile.

Come già per una precedente analoga fattispecie (legge n. 677 del 31.12.96, relativa anch'essa ad interventi in favore di zone colpite da eventi calamitosi), questo metodo di copertura non appare corretto, perché l'utilizzazione delle proiezioni delle autorizzazioni di spesa contenute nella tab. C per la copertura di spese pluriennali rigide e obbligatorie, quali quelle destinate all'ammortamento dei mutui, è incoerente con il carattere essenziale degli stanziamenti contenuti nella tabella stessa, costituito proprio dalla loro modulabilità anno per anno. Inoltre, la riduzione non riguarda spese specifiche, ma genericamente il fondo protezione civile, determinato anno per anno dalla legge finanziaria: in sostanza, viene a mancare proprio il carattere di "precedente" autorizzazione di spesa richiesto dall'art. 11 ter della legge 468.

In relazione alla frequente adozione di provvedimenti d'urgenza a favore di zone colpite da calamità naturali, i cui oneri nella grande maggioranza dei casi - come risulta dalle relazioni trimestrali - sono coperti con modalità che danno adito a notevoli riserve, la Corte richiama ancora l'attenzione sull'opportunità che venga dato seguito al parere espresso dalla Commissione bilancio del Senato il 20

novembre 1996 circa un'iniziativa legislativa da assumere da parte del Governo per disciplinare il finanziamento degli interventi straordinari legati a calamità naturali, prevedendo idonei meccanismi di copertura per le spese derivanti dall'ammortamento di mutui.

Tale iniziativa potrebbe trovare idonea collocazione nell'ambito del disegno di legge (A.C. 2722 ter, contenente i capi II e III del disegno di legge n. 2732, approvato dal Senato il 19 dicembre 1996, stralciati con deliberazione dell'assemblea il 4 marzo 1997) recante integrazioni e modifiche alle disposizioni che regolano le modalità di assolvimento dell'obbligo costituzionale di copertura finanziaria, l'opportunità della cui ripresa in esame è stata più volte segnalata dalla Corte.

Per quanto riguarda infine la copertura di oneri mediante l'utilizzo dei fondi speciali di parte corrente e di parte capitale (complessivamente pari al 74% circa del totale), si segnalano le seguenti irregolarità:

1) legge di ratifica n. 48 del 2 marzo: nonostante la legge sia stata definitivamente approvata nel 1998, è stato utilizzato un accantonamento del fondo speciale di parte corrente dell'esercizio 1996, il cui slittamento avrebbe dovuto essere limitato al successivo esercizio 1997. L'art. 11 bis comma 5 della legge 468 consente infatti che, in caso di spese corrispondenti ad obblighi internazionali, la copertura finanziaria prevista per il primo anno resti valida