Corte dei Conti

39/CONTR/RQ/01

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente:	dott. Tullio	LAZZARO
Componenti:	dott. Danilo	DELFINI
	dott. Manin	CARABBA
	dott. Rosario Elio	BALDANZA
	dott. Maurizio	MELONI
	dott. Luigi	MAZZILLO
	dott. Antonio	FERRARA
	dott. Giuseppe	BELLISARIO
	dott. Paolo	NERI
	dott. Mario	FALCUCCI
	dott. Anna Maria	CARBONE
	dott. Gaetano	D'AURIA
	dott. Carlo	CHIAPPINELLI
	dott. Simonetta	ROSA
	dott. Ermanno	GRANELLI
	dott. Maurizio	PALA
	dott. Giovanni	COPPOLA
	dott. Alfredo	GRASSELLI

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 30 novembre 2001, il relatore dott. Paolo NERI;

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 2001

1. Dati e valutazioni d'insieme.

La coincidenza del secondo quadrimestre del 2001 con la fine della precedente legislatura e con l'inizio della nuova ha determinato l'approvazione di un numero eccezionalmente basso di leggi.

Nel periodo in esame sono state infatti pubblicate soltanto 19 leggi, che provvedono tutte – circostanza anch'essa eccezionale – alla conversione di decreti–legge, parte dei quali emanati dal precedente governo e parte dal nuovo.

Soltanto sette di tali leggi comportano dichiarate conseguenze di carattere finanziario, come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 11 schede allegate: ciò determina una assoluta mancanza di significatività dei consueti confronti con i corrispondenti periodi dei precedenti esercizi, nella media dei quali il numero delle leggi di spesa ed il complesso degli oneri da esse recati sono stati di gran lunga più elevati.

L'incidenza in termini di nuovi oneri delle sette leggi sopra indicate è comunque ragguardevole: si tratta infatti complessivamente, nell'arco del bilancio triennale 2001-03, di circa 2.197 miliardi, che peraltro, per la quasi totalità (2.078 miliardi circa), afferiscono all'esercizio in corso (2001), mentre poco più di 59 miliardi rappresentano la quota di ciascuno dei due esercizi successivi.

L'addensarsi della spesa nel primo esercizio del triennio comporta anche una presenza particolarmente bassa di oneri di carattere permanente, pari nel complesso a circa 60 miliardi annui.

L'assenza pressoché totale di spese di investimento – ad eccezione di 3 miliardi per il solo 2001 previsti dalla legge n. 251 –, per lo più effettuate mediante limiti d'impegno e pertanto diluite su numerosi esercizi, contribuisce a determinare la mancanza di oneri pluriennali successivi al triennio.

Come di consueto, tutti gli importi indicati sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità – nel complesso soddisfacente – è comunque subordinata ai problemi di congruità connessi a talune delle quantificazioni effettuate, al cui riguardo si rinvia all'esposizione che segue; non risultano in ogni caso presenti ulteriori oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura.

Sotto il profilo delle tecniche di copertura, si rileva in via generale un rapporto del tutto anomalo tra le forme di copertura ordinaria e quelle "extra ordinem", estranee cioè o non chiaramente riconducibili a quelle elencate nella legge di contabilità, ed un ricorso estremamente modesto alla utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali, che peraltro, come già segnalato nella precedente relazione, erano già stati utilizzati quasi per intero nel corso del primo quadrimestre dell'esercizio.

2. Le tecniche di quantificazione degli oneri.

Le ridotte dimensioni della legislazione di spesa del quadrimestre non consentono di formulare valutazione di carattere generale sui caratteri delle relazioni tecniche e sui procedimenti seguiti per la quantificazione degli oneri.

Dall'esame delle singole fattispecie, emerge comunque una problematica non dissimile da quella consueta. In particolare, la quantificazione degli oneri recati dalla legge n. 250 del 3 luglio, di conversione del D.L. n. 157 del 3 maggio ("Disposizioni urgenti in tema di trattamenti economici dei funzionari e degli ufficiali delle Forze di polizia e delle Forze armate"), come non di rado avviene per le leggi che concedono benefici economici al personale, potrebbe rivelarsi insufficiente a far fronte agli oneri effettivi: come più volte rilevato, proprio per questa tipologia di leggi, per il fatto che comportano oneri di carattere permanente relativi a posizioni di diritto soggettivo, è tanto più auspicabile una esatta individuazione del numero dei beneficiari e una proiezione la più accurata possibile degli oneri derivanti nel tempo dai benefici concessi.

L'imprecisione che caratterizza gli aspetti quantitativi della legge in argomento è testimoniata anche dagli errori di calcolo – o comunque dai refusi tipografici – contenuti nella relativa clausola finanziaria (art. 3): infatti, gli oneri complessivi indicati nella prima parte della norma di copertura per gli anni 2002 e 2003 (rispettivamente 37.891 e 38.466 milioni) non corrispondono esattamente alla somma delle singole poste successivamente indicate (rispettivamente 37.981 e 38.475 milioni).

Va comunque segnalata l'importante novità costituita dall'espresso impegno del Governo (Comm. Sp., 14 giugno 2001) di informare il Parlamento, ai sensi dell'art. 11-ter comma 7, della legge 468 – norma finora mai attivata -, nel caso in cui nella fase di attuazione del provvedimento dovessero emergere ulteriori oneri rispetto a quelli quantificati.

La legge n 251 del 3 luglio, di conversione del D.L. n. 160 del 3 maggio ("Ulteriori finanziamenti per la presidenza italiana del G8 nell'anno 2001 e per il vertice di Genova") prevede, oltre ad altre minori, una spesa di 52 miliardi ad integrazione del precedente stanziamento (art. 3 legge 149/2000) per l'organizzazione del vertice G8 a Genova.

Sia il precedente stanziamento, sia l'attuale costituiscono dei c.d. "tetti di spesa" e rappresentano, nel loro complesso, un chiaro esempio della necessità, più volte messa in evidenza nelle relazioni della Corte, di una precisa indicazione dei criteri di quantificazione anche degli stanziamenti che, per loro natura, non possono dar luogo ad eccedenze di spesa a consuntivo, nonché della loro precisa finalizzazione: soltanto infatti attraverso una effettiva dimostrazione della congruità di tali stanziamenti rispetto agli obbiettivi perseguiti può essere valutata la possibile esistenza di ulteriori oneri derivanti dalla necessità di effettuare altre spese connesse all'intervento oggetto della norma o comunque di provvedere al suo completamento.

E' evidente che tali valutazioni nel caso di specie sono mancate, come dimostra la circostanza che lo stanziamento originario è pari a meno di un terzo del totale.

La Corte ha ripetutamente richiamato l'esigenza che i dati statistici posti a base dei calcoli effettuati nelle relazioni tecniche siano quanto più possibile aggiornati.

Invece, nell'ambito della legge n. 330 del 4 agosto, di conversione del D.L. n. 246 del 30 giugno ("Disposizioni in materia di accise sui prodotti petroliferi ed altre misure urgenti"), il dato relativo del consumo annuo di gasolio per trasporto merci, utilizzato per la quantificazione della minore entrata, risale all'ormai lontano 1996.

Va peraltro sottolineato che, a parte questa circostanza e talune carenze di carattere secondario nella indicazione dei criteri utilizzati, tra cui quello che ha condotto alla determinazione di una cospicua percentuale di abbattimento del costo dell'agevolazione nel mese di agosto per la ridotta circolazione di veicoli industriali, la relazione tecnica appare

complessivamente accurata e tale da far ritenere in larga misura congrue le valutazioni di minori entrate che sono state effettuate: ciò è particolarmente importante in relazione al rilievo finanziario dell'intervento (960 miliardi in termini di minori entrate per il 2001), il più cospicuo del periodo in esame.

Si segnala infine che anche la relazione tecnica che accompagna un altro ingente onere recato dalla legislazione del quadrimestre (oltre 554 miliardi stanziati dalla legge n. 339 del 29 agosto, di conversione del D.L. n. 294 del 19 luglio, per la proroga della partecipazione militare italiana a missioni internazioni di pace) è molto dettagliata – come del resto si è sempre riscontrato per questa tipologia di interventi – e fornisce una attendibile valutazione degli oneri che dovranno essere effettivamente sostenuti.

3. Le modalità di copertura.

Come si è già detto, la copertura delle spese determinate dalla legislazione del quadrimestre è caratterizzata dalla incidenza eccezionalmente bassa della utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali: oltre che dalle scarse disponibilità residue, ciò è essenzialmente dipeso dal fatto che la modalità di copertura connessa per eccellenza alla programmazione della spesa operata in sede di manovra di bilancio mal si presta alla copertura di oneri derivanti dalla legislazione d'urgenza e come tali, per definizione, estranei a qualunque programmazione.

Ne è riprova il fatto che gli accantonamenti in parola sono stati pressoché totalmente utilizzati in difformità rispetto alle originarie finalizzazioni.

Tale utilizzazione in difformità è peraltro consentita dall'art. 11 bis comma 4 della legge di contabilità soltanto quando ricorrano specifiche condizioni, la sussistenza delle quali, ad avviso della Corte, dovrebbe essere esplicitamente dichiarata e succintamente motivata nelle premesse dei provvedimenti d'urgenza coma già avviene per le altre circostanze che ne giustificano l'adozione.

Sempre in tema d'utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali, va poi rilevato che la copertura degli oneri (3 miliardi) per interventi disposti dalla citata legge n. 251 (art. 3 comma 1 lett. b) e destinati all'allestimento di spazi di servizio, aree e strutture attrezzate per l'accoglienza dei cittadini "che intendono partecipare ad iniziative o raduni in cui esprimere liberamente la propria opinione in merito al G8" è stata imputata al fondo speciale di parte capitale, e risulta pertanto l'unica spesa del quadrimestre classificata tra quelle di investimenti.

In realtà, peraltro, in mancanza di elementi più precisi che non risultano forniti, la definizione legislativa degli interventi sembra riferirsi a strutture di carattere provvisorio ed occasionale, e comunque prive del carattere produttivo della spesa di investimento.

Anche la modalità di copertura connessa alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa in senso stretto ha avuto nel quadrimestre un impiego decisamente modesto, essendo stata utilizzata soltanto per la copertura dei benefici economici perequativi attribuiti dalla già citata legge n. 250 a funzionari ed ufficiali delle forze di polizia e delle forze armate.

Sotto il profilo della effettività, la copertura in esame desta peraltro notevoli perplessità per almeno tre ordini di motivi.

In primo luogo, infatti, la riduzione riguarda stanziamenti di carattere generale ed indistinto disposti dalla legge finanziaria per il 2001, senza che siano individuate le specifiche destinazioni soggette a riduzione. Manca in secondo luogo l'indicazione della originaria finalizzazione delle spese che vengono definanziate, con la conseguente impossibilità di valutare l'effettiva disponibilità della copertura. Infine, il nuovo onere è di carattere permanente, mentre almeno una parte delle precedenti autorizzazione di spesa (art. 50 comma 2) ha invece carattere temporaneo (miglioramenti economici per gli anni 2001 e 2002).

La copertura della maggior parte degli oneri del quadrimestre è affidata a modalità diverse da quelle stabilite dalla legge di contabilità.

Un primo gruppo è costituito dalla utilizzazione di capitoli-fondo: è questa una modalità di copertura per certi aspetti assimilabile alla riduzione di precedenti autorizzazione di spesa, sempreché sia corredata dall'indicazione degli specifici interventi previsti dalla legislazione vigente che vengono definanziati a favore dei nuovi o anche dell'esistenza di eventuali risorse libere derivanti di eccedenze dello stanziamento a suo tempo disposto rispetto alle esigenze da soddisfare.

In concreto, peraltro, tali indicazioni non vengono fornite o vengono fornite in modo insufficiente sia nei due casi in cui viene utilizzato il fondo per l'occupazione (legge n. 248 del

2 luglio, di conversione del D.L. n. 15 del 3 maggio, recante disposizioni urgenti in materia pensionistica e legge n. 251 già citata), sia per il ricorso operato dalla citata legge n. 305, alla quota destinata alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico del fondo per il finanziamento della ricerca scientifica finanziato con i proventi delle licenze UMTS.

In quest'ultimo caso, inoltre, una spesa di investimento viene utilizzata per finalità di natura in tutto o in parte corrente, quali appaiono le agevolazioni connesse all'emergenza BSE.

Una modalità di copertura del tutto peculiare è utilizzata per far fronte alla maggior parte degli oneri recati nella legge n. 330, anch'essa già citata: dispone infatti l'art. 6 che, quanto a 725 miliardi, all'onere derivante dall'attuazione della legge si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate per imposta sul valore aggiunto derivanti dall'andamento dei prezzi petroliferi.

Si tratta di un meccanismo compensativo introdotto dalla legge n. 496 del 28 dicembre 1999, di conversione del D.L. n. 383/99, con carattere di continuità, come risulta dalla facoltà conferita al Ministro delle finanze di variare in aumento o in diminuzione le aliquote delle accise in relazione all'andamento dei prezzi internazionali del petrolio greggio, in modo di compensare la conseguente incidenza dell'imposta sul valore aggiunto.

Nel caso di specie, la dichiarata insufficienza delle sole entrate IVA connesse all'andamento dei prezzi del petrolio alla copertura dell'insieme degli oneri recati dalla legge ha reso necessario un nuovo intervento del legislatore, che ha disposto una quota aggiuntiva di copertura a carico del fondo speciale.

Come rilevato dalla Corte in relazione alla sopraindicata legge n. 496, la copertura in esame rientra nella tipologia delle forme autocompensative, in una fattispecie cioè in cui l'elemento previsionale è preponderante e determina una situazione di obbiettiva incertezza sull'effettività della copertura: ciò specie in relazione a possibili mutamenti dello scenario di riferimento, come dimostra l'attuale tendenza fortemente discendente del prezzo del petrolio greggio.

Non può pertanto che sottolinearsi ancora una volta la necessità che in tali casi sia almeno previsto un monitoraggio sull'operatività del meccanismo compensativo adottato.

Si rileva da ultimo che agli oneri per la partecipazione italiana a missioni internazionali di pace (legge n. 339, già citata) si provvede ancora una volta mediante utilizzazione del fondo di riserva per le spese impreviste, ai sensi dell'art. 1 comma 63, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

Si prende tuttavia positivamente atto dell'impegno assunto dal Governo (Comm. bil. Camera, 25 luglio 2001) di provvedere nella prossima legge finanziaria ad un apposito accantonamento in Tab. A, ponendo così fine ad una forma di copertura ritenuta non corretta da parte della Corte, che aveva più volte formulato osservazioni critiche e suggerito appunto – per l'effettività della copertura e insieme la necessaria duttilità di impiego - la previsione dell'onere in Tab. A.

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) 11 schede analitiche delle tipologie di copertura.

L'ESTENSORE
F.to Paolo NERI

IL PRESIDENTE
F.to Tullio LAZZARO

Depositata in Segreteria il 5 dicembre 2001

IL DIRIGENTE
Edoardo CESSARI

PAGINA BIANCA

TAVOLE ALLEGATE

PAGINA BIANCA

TAVOLA 1

ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO MAGGIO - AGOSTO 2001

N.	LEGGE (a) N.	DATA	GAZZ. UFF. N.	DATA	CONVER-SIONE D.L. n.	SCHEDA COPERTURA (b)	INIZIATIVA
1	163	3 mag. 01	106	9 mag. 01	91/2001		Gov.
2	188	8 mag. 01	118	23 mag. 01	90/2001	1	Gov.
3	196	14 mag. 01	121	26 mag. 01	98/2001		Gov.
4	198	9 mag. 01	122	28 mag. 01	99/2001		Gov.
5	240	23 giu. 01	145	25 giu. 01	150/2001		Gov.
6	248	2 lug. 01	152	3 lug. 01	158/2001	2	Gov.
7	249	2 lug. 01	152	3 lug. 01	159/2001		Gov.
8	250	3 lug. 01	152	3. lug. 01	157/2001	3-4	Gov.
9	251	3 lug. 01	152	3 lug. 01	160/2001	5-7	Gov.
10	271	6 lug. 01	158	10 lug. 01	166/2001		Gov.
11	301	20 lug. 01	170	24 lug. 01	192/2001		Gov.
12	305	25 lug. 01	173	27 lug. 01	199/2001	8	Gov.
13	317	3 ago. 01	181	6 ago. 01	217/2001		Gov.
14	330	4 ago. 01	191	18 ago. 01	246/2001	9-10	Gov.
15	332	4 ago. 01	193	21 ago. 01	247/2001		Gov.
16	333	20 ago. 01	193	21 ago. 01	255/2001		Gov.
17	334	20 ago. 01	193	21 ago. 01	256/2001		Gov.
18	335	20 ago. 01	193	21 ago. 01	286/2001		Gov.
19	339	29 ago. 01	201	30 ago. 01	294/2001	11	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 MAGGIO - AGOSTO 2001

(importi in milioni)

Numero legge	2000	2001	2002	2003	Oneri pluriennali	Oneri permanenti (a regime)
188		20.000	20.000	20.000		20.000
248		300.000				
250		35.798	39.181	39.675		39.950
251		57.840				
305		150.000				
330		960.000				
339		554.307				
Totale		2.077.945	59.181	59.675		59.950