La

# *Corte dei Conti*

N.29/CONTR./R.Q./04

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

| | | | |
|---|---|---|---|
| Presidente | dott. | Francesco | STADERINI |
| Presidenti di sezione: | dott. | Danilo | DELFINI |
| | dott. | Fulvio | BALSAMO |
| | dott. | Giuseppe S. | LAROSA |
| Consiglieri: | dott. | Maurizio | MELONI |
| | dott. | Laura | DI CARO |
| | dott. | Luigi | MAZZILLO |
| | dott. | Paolo | NERI |
| | dott. | Claudio | IAFOLLA |
| | dott. | Gaetano | D'AURIA |
| | dott. | Carlo | CHIAPPINELLI |
| | dott. | Simonetta | ROSA |
| | dott. | Ermanno | GRANELLI |
| | dott. | Filippo | VERSO |
| | dott. | Mario | D'AMICO |
| | dott. | Gabriele | AURISICCHIO |
| | dott. | Maurizio | PALA |
| | dott. | Giovanni | MARROCCO |
| Referendario: | dott. | Maria Luisa | ROMANO |

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 16 luglio 2004, 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 gennaio-aprile 2004**

**1. Profili quantitativi.**

I dati quantitativi della produzione legislativa del primo quadrimestre del corrente anno confermano la battuta d'arresto della tendenza rilevata negli ultimi esercizi alla generale diminuzione del numero e del rilievo finanziario delle leggi di spesa e all'aumento dell'incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria: va tuttavia tenuto presente che circa il 40% delle leggi approvate riguarda la ratifica di trattati internazionali – a fronte di una media del quinquennio inferiore al 20% – e che i provvedimenti d'urgenza, pur se meno numerosi, determinano comunque, anche per il frequente inserimento di ulteriori disposizioni nel corso del procedimento di conversione, oneri mediamente superiori alle ordinarie leggi di spesa.

Le leggi pubblicate assommano infatti a 58, a fronte rispettivamente di 47, 32 e 104 nei corrispondenti periodi del triennio precedente; 25 di esse provvedono alla ratifica di trattati internazionali e 15 – pari ad oltre un quarto del totale – alla conversione di decreti-legge, mentre le leggi di iniziativa parlamentare sono state 12.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 59 schede allegate, le leggi che hanno dichiarate conseguenze in termini di oneri ammontano complessivamente a 30, di cui 12 di ratifica di trattati internazionali e 8 di conversione di decreti-legge; le leggi di iniziativa parlamentare comportanti oneri – alcune delle quali unificate con disegni di legge del medesimo oggetto presentati al Governo – ammontano ad 8.

La complessiva incidenza finanziaria della legislazione del quadrimestre è pari, nell'arco del bilancio triennale 2004-2006, che si estende anche al precedente esercizio 2003 per effetto dell'origine nell'esercizio stesso di una parte degli oneri, a circa 3.003 milioni di euro.

Pur tenuto conto della modesta significatività dei confronti operati su base quadrimestrale (i più significativi confronti su base annua trovano collocazione nel capitolo relativo alla legislazione di spesa contenuto nella relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato), si rileva che l'importo sopra indicato, anche se notevolmente più elevato di quello del corrispondente periodo del precedente esercizio, si colloca comunque ad un livello inferiore alla media dell'ultimo quinquennio.

La ripartizione tra i singoli esercizi dell'importo in questione è la seguente: circa 1.537 milioni di euro afferiscono al 2004, circa 649 al 2005 e circa 543 al 2006; al precedente

esercizio 2003 sono imputati oneri per poco più di 274 milioni di euro, in dipendenza della pubblicazione nei primi giorni del 2004 di alcune leggi approvate sul finire del 2003, e di numerosi slittamenti di copertura relativi a spese corrispondenti ad obblighi internazionali (art.11 – bis comma 5 della legge di contabilità).

Dalla ripartizione testé indicata, risulta anche che la maggior parte degli oneri riguarda il primo anno del triennio di riferimento (2004) e che pertanto si verifica soltanto in misura relativamente contenuta quel fenomeno di irrigidimento dei futuri bilanci – i cui saldi sono definiti soltanto a livello sostanzialmente programmatico – ripetutamente posto in evidenza in periodi precedenti. Ciò vale soprattutto per le spese pluriennali, nel cui ambito si registra la presenza di tre soli limiti d' impegno quindicennali per complessivi 22,5 milioni di euro, che rappresentano una quota estremamente ridotta rispetto alla media dei corrispondenti periodi dell'ultimo quinquennio. La quota di spese permanenti – pari a quasi 330 milioni annui – è invece piuttosto elevata, superando l'intero complesso delle spese permanenti approvate nel decorso esercizio (229 milioni). Quasi tre quarti di esse (circa 226 milioni) sono recati dalla legge n. 47 del 27 febbraio, di conversione del DL n.355/2003, relativo alla proroga di termini previsti da disposizioni legislative, la cui voce più rilevante è costituita dal finanziamento del contratto dei dipendenti del trasporto pubblico locale (214,3 milioni annui a regime).

Altri rilevanti oneri di natura permanente sono poi recati dalla legge n. 77 del 27 marzo, di conversione del DL n. 16 del 17 gennaio, che prevede tra l'altro assunzioni di personale presso il Corpo forestale dello Stato in deroga al blocco delle assunzioni disposto dall'art. 3 comma 53 della legge finanziaria per il 2004 (onere a regime di 22 milioni di euro annui), il mantenimento delle dotazioni organiche complessive del Corpo stesso nei casi di transito del personale nei servizi tecnici forestali delle Regioni (onere a regime di 9 milioni annui) e l'incremento dell'organico dell'Ispettorato centrale repressione frodi (onere a regime di 7 milioni annui); dalla legge n. 87 del 31 marzo, di conversione del DL n. 24 del 30 gennaio, che statuisce tra l'altro un incremento della dotazione organica del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (onere a regime di 16 milioni annui) e il riconoscimento di una speciale indennità per il personale del settore operativo del Corpo stesso e per il personale dirigente (onere a regime di 10 milioni annui); infine, dalla legge n. 90 dell'8 aprile, che amplia le agevolazioni fiscali (riduzione dell'IVA) concesse a partiti e movimenti, liste di candidati e candidati in periodo elettorale (onere a regime di 14 milioni annui).

Tuttavia, indipendentemente dal rilievo e dalla specificità assunti nel quadrimestre in esame , si ricorda che in tema di spese permanenti – che presentano caratteri di forte rigidità, in quanto nella quasi totalità collegate a posizioni di diritto soggettivo – la Corte ha costantemente richiamato l'attenzione sull'opportunità dell'introduzione dell'obbligo di una motivata

valutazione, sia pure di larga massima, della loro sostenibilità nel medio/lungo periodo – specie in relazione alle modalità della loro copertura –, e pertanto suggerito che le tabelle A e B allegate alla legge finanziaria indichino quali accantonamenti possano essere utilizzati per questa tipologia di spesa.

Dall'insieme degli oneri temporanei e permanenti deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del primo quadrimestre del 2004 sia per gli esercizi compresi nel bilancio triennale 2004 – 2006 e precedenti, sia per quelli successivi (i dati, arrotondati, sono espressi in migliaia di euro):

| Esercizio | Onere complessivo | Di cui | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Spese correnti | % | Spese d'investimento | % |
| 2003 | 274.586 | 12.651 | 4,6 | 261.935 | 95,4 |
| 2004 | 1.537.099 | 1.002.017 | 65,2 | 535.082 | 34,8 |
| 2005 | 648.815 | 315.238 | 48,6 | 333.577 | 51,4 |
| 2006 | 542.623 | 322.643 | 59,5 | 219.980 | 40,5 |
| 2007 | 443.641 | 319.861 | 72,1 | 123.780 | 27,9 |
| 2008/14 | 441.661 | 319.861 | 72,4 | 121.800 | 27,6 |
| 2015/19 | 357.361 | 319.861 | 89,5 | 37.500 | 10,5 |
| 2020 | 334.861 | 319.861 | 95,5 | 15.000 | 4,5 |
| dal 2021 | 329.861 | 319.861 | 97 | 10.000 | 3 |

Riguardo la significatività dell'andamento della spesa d'investimento, come anche più in generale degli oneri recati dalle leggi di spesa, va tenuto conto del fatto che, a partire dalla riforma della sua struttura recata dalla legge 208/99, la legge finanziaria contiene anche misure di natura espansiva, che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa: la contrazione che il rilievo finanziario di quest'ultima ha così subito negli ultimi esercizi trova riscontro nella progressiva riduzione dell'entità delle risorse allocate nel fondo speciale di parte corrente ed in quello di parte capitale.

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle espresse indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. Pur essendo la loro attendibilità condizionata, come risulta dalle pagine che seguono, dalla congruità di talune quantificazioni effettuate, va comunque considerato che la "tenuta" delle previsioni di spesa contenute nella legislazione più recente è di gran lunga superiore al passato per effetto essenzialmente delle nuove regole poste dalla legge n. 246/2002 ed anche dell'attenzione delle Assemblee legislative alle esigenze di corretta identificazione e copertura degli oneri, che ha condotto all'adesione nella quasi totalità dei casi ai pareri espressi dalle Commissioni bilancio.

**2. La quantificazione degli oneri.**

Il quadro complessivo delle tecniche di quantificazione degli oneri non è stato caratterizzato nel quadrimestre da particolari elementi di novità. Le relazioni tecniche sono apparse complessivamente abbastanza dettagliate, anche se continuano a mancare quella formulazione di indirizzi uniformi e quella previsione di "standard" minimi che potrebbero consentire un effettivo salto di qualità: a questo riguardo, non è pervenuta alcuna notizia circa l'ulteriore "iter" del modello di "relazione tecnica standard" predisposto dalla RGS ed attualmente all'esame della Presidenza del Consiglio ai fini della sua adozione mediante una direttiva PCM.

Per quanto riguarda la spesa d'investimento, permane comunque nella quasi totalità dei casi la mancanza di indicazioni in ordine agli interventi che si intendano attuare ed alla tipologia di oneri cui in conseguenza occorre far fronte.

L'esempio più rilevante sotto il profilo finanziario (lo stanziamento complessivo è di circa 310 milioni di euro nel triennio) è costituito nel quadrimestre in esame dalla legge n. 376 del 29 dicembre 2003 ("Finanziamento di interventi per opere pubbliche"), priva di relazione tecnica in quanto di origine parlamentare, che prevede una lunga serie di interventi disparati – in tutto quasi cento – meramente enunciati nel testo legislativo o contenuti in un elenco ad esso allegato, senza alcuna ulteriore specificazione.

In tal modo, non è possibile valutare se le risorse stanziate, che rappresentano sì un tetto di spesa, ma che possono non essere idonee a consentire l'effettivo completamento degli interventi, siano o no sufficienti ad escludere ragionevolmente la necessità in futuro di far ricorso ad ulteriori finanziamenti per effettuare altre spese connesse agli interventi oggetto della norma. Tale valutazione appare tanto più doverosa, in quanto le opere che si intendono realizzare attraverso gli investimenti pubblici hanno nella quasi totalità un carattere più o meno marcato di indivisibilità, per cui una realizzazione parziale non determina una utilità direttamente proporzionale alle risorse investite.

Specifici problemi di quantificazione – a parte quelli presentati dalle leggi esaminate al successivo punto 5, cui si rinvia – riguardano poi le leggi n. 40 del 19 febbraio e n. 87 del 31 marzo, di conversione del DL n. 24 del 30 gennaio.

La legge n. 40, contenente norme in materia di procreazione medicalmente assistita, oltre ad alcuni stanziamenti che costituiscono indubbi tetti di spesa (art. 2 e art. 8), non supportati peraltro da elementi di valutazione circa la loro congruità in quanto la legge – di origine parlamentare – è priva di relazione tecnica, reca all'art. 11 uno stanziamento di 154.937 euro per l'istituzione del registro nazionale delle strutture autorizzate e per alcuni adempimenti a carico dell'Istituto superiore di sanità. Tale stanziamento, indicato come tetto di spesa, risulta dalla

mera conversione dell'importo di 300 milioni di lire quantificato per le medesime finalità nel lontano 1998 nel corso dell'esame del disegno di legge sulla procreazione assistita presentato nella scorsa legislatura ed avrebbe pertanto dovuto quanto meno essere aggiornato.

L'aspetto di maggior rilievo è però costituito dalla mancata chiarezza della legge e della relazione tecnica sul punto fondamentale se le prestazioni in materia di procreazione medicalmente assistita siano o no ricomprese nei livelli essenziali di assistenza: l'art. 6 comma 2 della legge si limita infatti ad indicare che "alla coppia devono essere prospettati con chiarezza i costi economici dell'intera procedura qualora si tratti di strutture private autorizzate".

Analoghe perplessità sono state evidenziate nel dibattito presso la Commissione bilancio Senato, che ha espresso il parere di nulla osta sulla norma in questione "nel presupposto che le prestazioni in materia di procreazione medicalmente assistita non sono ricomprese nei livelli essenziali di assistenza e non configurano diritti soggettivi".

La legge n. 87, concernente il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della carriera prefettizia, prevede tre distinti stanziamenti, tutti qualificati come limiti massimi di spesa e pertanto sprovvisti di clausola di salvaguardia.

Il primo riguarda una speciale indennità concessa al personale del settore operativo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco: nonostante l'aggiunta di una quota a favore del personale dirigente, introdotta nel corso del procedimento di conversione, lo stanziamento iniziale è rimasto invariato. Al riguardo il rappresentante del Governo ha precisato che "alla luce delle disposizioni del contratto siglato il 28 gennaio 2004, lo stanziamento indica la spesa massima e non quella che presumibilmente sarà effettuata", in tal modo confermando la capienza dello stanziamento.

Suscita perplessità il fatto che in sede di conversione del decreto-legge venga esteso l'ambito dei beneficiari, dando per scontato un sovradimensionamento dell'iniziale copertura senza un'adeguata dimostrazione analitica di tale assunto.

Il secondo stanziamento della legge n. 87 riguarda la copertura dell'incremento della dotazione organica del Corpo nazionale dei vigili del fuoco: per consentire l'operatività del tetto di spesa, è previsto che lo stanziamento stesso venga distribuito per qualifiche dirigenziali e per profili professionali delle unità portate in incremento sulla base di un decreto del Ministro dell'interno di concerto con quello dell'economia.

E' evidente che l'effettivo rispetto del tetto di spesa è affidato esclusivamente a quest'ultimo provvedimento: appare pertanto necessario che il concertato Ministro dell'economia preveda esplicitamente il monitoraggio della conseguente spesa.

In terzo luogo, la legge n. 87, con norma aggiunta nel procedimento di conversione (art. 3

- quater) e non provvista di relazione tecnica, destina rispettivamente 3 e 5 milioni di euro per il rinnovo del contratto della carriera prefettizia relativo al biennio 2004-2005.

L'insolita mancanza della previsione di oneri a regime in materia di contratti del pubblico impiego è stata giustificata dal rappresentante del Governo in Commissione bilancio Camera con la destinazione degli stanziamenti stessi a "componenti variabili della retribuzione", di cui si deve ovviamente presumere il carattere temporaneo.

Tuttavia, la condizione in tal senso apposta dalla Commissione al parere favorevole sulla disposizione di spesa in argomento non è stata recepita nel testo definitivo della legge.

In termini più generali, si deve rilevare che gli incrementi retributivi al personale delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 11 comma 3 lett. h, della legge di contabilità debbono essere esclusivamente previsti dalle leggi finanziarie.

Non risponde infatti a criteri di programmazione della spesa la concessione episodica, con specifiche norme di legge, di benefici economici e normativi a singole categorie di dipendenti pubblici.

**3. La clausola di salvaguardia.**

La clausola di salvaguardia prevista dalla legge 246/2002 per i casi in cui la spesa autorizzata non abbia natura di limite massimo di spesa – come quando vengono costituiti diritti soggettivi a favore di una platea non esattamente predeterminabile di beneficiari – è stata regolarmente apposta a tutti gli stanziamenti di carattere dichiaratamente previsionale, fra cui anche opportunamente, per l'eventuale rischio di cambio, quelli previsti dalla legge n. 60 del 24 febbraio, relativa alla partecipazione finanziaria italiana a vari organismi internazionali, le cui quote sono espresse in dollari.

Per quanto riguarda le modalità operative, si è seguita la prassi - ormai consolidata – di disporre uno specifico monitoraggio della spesa anche ai fini dell'applicazione dell'art. 11 *ter* comma 7 della legge di contabilità (avviso del Ministro competente e relazione al Parlamento del Ministro dell'economia con assunzione delle conseguenti iniziative legislative) e il ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine per far fronte ad eventuali eccedenze, con l'obbligo di trasmissione alle Camere dei relativi decreti.

La soluzione adottata appare ragionevolmente in grado di garantire una trasparente emersione di eventuali eccedenze di spesa e la loro copertura, consentendo all'Amministrazione di adempiere subito alle proprie obbligazioni e di adottare al più tardi entro i termini per la predisposizione della legge finanziaria per l'anno successivo le misure necessarie (modifica della disciplina istituzionale o copertura delle maggiori occorrenze) per compensare gli effetti negativi delle eccedenze stesse.

Naturalmente, condizioni necessarie per l'applicabilità di tale soluzione sono la presenza di spese di carattere obbligatorio e la loro riconducibilità all'elenco – allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia – dei capitoli per l'aumento delle cui dotazioni il Ministro è autorizzato al prelevamento dal fondo di riserva.

La clausola in argomento non è stata invece ovviamente apposta in tutti quei casi in cui lo stanziamento è stato definito nel testo legislativo quale tetto di spesa.

Tuttavia, in alcuni casi questa qualificazione non appare convincente.

In primo luogo, alcune disposizioni recate dalla legge n. 47 del 27 febbraio ("Proroga di termini previsti da disposizioni legislative"), tutte introdotte in sede di conversione del DL n. 355 del 24 dicembre 2003 e prive di relazione tecnica – ed in particolare l'art. 2-bis comma 2 relativo all'esenzione dall'IVA delle prestazioni infragruppo di servizi di carattere ausiliario, l'art. 13-bis comma 2 relativo alla proroga del termine per ultimare il riordino fondiario nelle zone del Friuli-Venezia Giulia e l'art. 17 comma 1-bis relativo alle procedure di mobilità del personale della Cassa depositi e prestiti – costituiscono posizioni soggettive perfette il cui onere non è quantificabile preventivamente con certezza, specie in assenza di qualsiasi indicazione che consenta di valutare la congruità delle risorse ad esse destinate.

Sempre nell'ambito della legge n. 47, manca la clausola di salvaguardia anche per la proroga – anch'essa introdotta in sede di conversione – dei termini in materia di benefici tributari per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio (art. 23-bis): qui, anche in relazione al rilievo finanziario della disposizione, è stata fornita una relazione tecnica, le cui indicazioni, pur attendibili, hanno comunque carattere previsionale. Ciò è del resto confermato dalla espressa dizione "onere ... valutato" contenuta nella norma di copertura (art. 23-decies).

Infine, la legge n. 6 del 9 gennaio, recante modifiche ed aggiunte al codice civile, prevede (art. 13) l'esenzione di alcuni atti e provvedimenti dall'obbligo di registrazione e dal contributo unificato previsto in materia di giustizia. La concreta entità delle minori entrate derivanti da questa disposizione è oggetto di una mera stima, con il conseguente rischio di una loro sottovalutazione: si ritiene pertanto che si sarebbe dovuto prevedere, coerentemente al sistema, il monitoraggio delle minori entrate, definendo una apposita clausola di salvaguardia per i possibili scostamenti rispetto alle previsioni.

In linea generale – e con la sola eccezione della legge n. 17 del 10 gennaio –, la clausola di salvaguardia non è stata inoltre apposta agli oneri derivanti dalla ratifica di trattati internazionali, nel presupposto che le ipotesi assunte dalle relazioni tecniche per la quantificazione degli stanziamenti costituiscano riferimenti inderogabili (quali il numero delle riunioni previste e la loro durata, il numero dei partecipanti, ecc.), e che pertanto gli stanziamenti stessi abbiano natura di tetti di spesa.

Al riguardo, si ritiene che l'assunzione dell'obbligo di effettuare in via permanente determinati adempimenti – cui corrisponde una pretesa tutelata dal diritto internazionale – non possa consentire eventuali limitazioni agli adempimenti stessi per insufficienza delle risorse stanziate e neppure compensazioni nell'ambito della stessa e delle altre leggi di ratifica.

Di conseguenza, le relative quantificazioni di oneri appaiono di natura previsionale ed è perciò necessaria, per questa tipologia normativa, l'apposizione della clausola di salvaguardia: ciò tanto più in quanto alcune leggi di ratifica recano oneri, sia pure minori, oggetto fin dall'origine di una mera stima, come le esenzioni fiscali previste dalla legge n. 8 del 10 gennaio e gli indennizzi per i danni risultanti da movimenti transfrontalieri di organismi viventi *modificati, previsti dal protocollo di Cartagena ratificato con la legge n. 27 del 15 gennaio.*

**4. Le modalità di copertura.**

Come risulta dall'allegato prospetto n. 2, l'incidenza degli oneri coperti a carico degli accantonamenti dei fondi speciali raggiunge appena un quarto del totale della spesa. Al riguardo, va però considerato che, come indicato più avanti, la spesa per la prosecuzione delle missioni militari all'estero (legge n. 68 del 12 marzo) è soltanto formalmente attuata con la modalità della riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, ma in realtà con risorse allocate nel fondo speciale di parte corrente, che vanno a costituire il fondo di riserva specificamente destinato a tali finalità dall'art. 3 comma 8 della legge 350/2003: l'incidenza delle coperture a carico dei fondi speciali supera così, sia pure di poco, il 40% del totale.

Il dato, pur così corretto, testimonia comunque la difficoltà – già nel primo quadrimestre dell'anno – sia di rispettare la programmazione delle spese operata in sede di manovra di bilancio, sia di contenere la spesa stessa entro i limiti, molto ridotti rispetto al passato, delle risorse allocate nei fondi speciali.

Sulla concreta attuazione di questa modalità di copertura non vi sono particolari osservazioni: nell'unico caso (legge n. 365 del 22 dicembre 2003, contenente disposizioni per disincentivare l'esodo del personale militare addetto al controllo del traffico aereo) in cui l'onere a regime sarà raggiunto – secondo il quadro analitico delle proiezioni finanziarie contenuto nella relazione tecnica e sulla base di ragionevoli valutazioni dei futuri comportamenti dei soggetti destinatari – in un esercizio successivo a quelli compresi nel bilancio triennale, l'onere stesso è stato correttamente imputato, secondo una prassi consolidata e condivisa dalla Corte, all'ultimo esercizio compreso nel bilancio triennale (2006).

Qualche perplessità desta tuttavia la copertura degli oneri recati dalla legge n. 368 del 24 dicembre 2003, di conversione del DL n. 314 del 14 novembre, recante disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio dei rifiuti radioattivi.

Qui, infatti, alcune modeste spese, sia di parte corrente (istituzione di una commissione tecnico-scientifica e di una struttura di supporto al Commissario straordinario), sia di parte capitale (avvio di iniziative, anche informative, legate alla realizzazione del deposito), sono tutte correttamente imputate ai corrispondenti fondi speciali. La parte sostanziale dell'onere, costituita dalla realizzazione del Deposito nazionale ex art. 1 comma 1, dagli interventi di supporto di cui all'art. 3 e da "ogni possibile costo concernente l'attività di valutazione e verifica sugli aspetti tecnico-scientifici", non direttamente previsto dalla legge, ma così indicato dal Sottosegretario all'Economia in Commissione bilancio Senato, è invece finanziata dalla Società concessionaria SOGIN S.p.A. (del gruppo Enel) "attraverso i prezzi o le tariffe di conferimento dei rifiuti radioattivi al Deposito nazionale" (art. 1 comma 4) sulla base di un apposito piano economico-finanziario approvato dal Commissario straordinario, che dovrà destinare i proventi della gestione prioritariamente al rimborso degli investimenti per la realizzazione dell'opera (art. 2 comma 1).

Il rinvio dell'adozione del piano economico-finanziario ad un'epoca successiva alla deliberazione di spesa, unitamente all'assenza di indicazioni – sia pure di massima – nella relazione tecnica sulla quantificazione della spesa stessa e sulla sua sostenibilità finanziaria, non consente però di escludere possibili ricadute negative sulla finanza pubblica: ciò tanto più che è prevista una notevole sfasatura temporale tra l'effettuazione della spesa (costruzione entro il 2008) e la percezione dei ricavi (successiva a tale data). La società concessionaria dovrà pertanto ricorrere ad anticipazioni i cui costi – aggiuntivi a quelli della realizzazione dell'opera – andranno a gravare sui prezzi e le tariffe del servizio.

Come si è detto, il dato relativo alla quota di coperture effettuate mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa – oltre il 27% secondo il quadro riassuntivo allegato – deve essere ridimensionato per effetto dell'allocazione solo formale fra le riduzioni stesse degli oneri per la prosecuzione delle missioni militari all'estero (oltre 537 milioni di euro nel 2004 – legge n. 68 del 12 marzo). Al netto di tale posta, la quota effettiva si riduce alle proporzioni fisiologiche inferiori al 10% del totale.

Le modalità di applicazione di questa forma di copertura continuano a presentare aspetti di criticità, relativi in particolare alla costante carenza di notizie sulle autorizzazioni di spesa che vengono ridotte.

In particolare, in alcuni casi (legge n. 63 del 5 marzo, legge n. 77 del 27 marzo), la relazione tecnica non contiene alcuna indicazione sul programma di spesa relativo allo stanziamento da cui si attinge e non fornisce alcuna notizia circa eventuali vincoli delle risorse utilizzate.

Tali omissioni, che si ripetono costantemente e su cui la Corte ha formulato ripetute

osservazioni critiche, sono particolarmente negative quando la copertura è effettuata mediante una generica imputazione degli oneri a capitoli-fondo – come il fondo per il finanziamento ordinario delle università utilizzato nell'ambito della legge n. 63 – senza fornire alcuna indicazione circa la precedente destinazione delle risorse, i motivi del loro mancato utilizzo e l'eventuale modifica dei precedenti programmi di spesa.

Per quanto riguarda poi la legge n. 77 del 27 marzo, di conversione del DL n. 16 del 27 gennaio ("Disposizioni urgenti concernenti i settori dell'agricoltura e della pesca"), oltre alle carenze ora indicate, si è rilevato che gli oneri connessi al mantenimento delle dotazioni organiche complessive del Corpo forestale dello Stato nonostante il transito di una parte del personale nei servizi forestali regionali (art. 1 comma 3 della legge di conversione) sono coperti mediante riduzione delle autorizzazioni di spesa di cui ai D.lgs. n. 227 e 228 del 2001, recanti norme sull'orientamento e la modernizzazione, rispettivamente, del settore forestale e del settore agricolo: in sostanza, spese di natura corrente verrebbero così a sostituirsi a spese di investimento.

Anche nell'ambito della già citata legge n. 47 alcune coperture a carico di precedenti autorizzazioni di spesa non forniscono alcuna notizia in merito alle autorizzazioni stesse. In particolare, l'art. 20 comma 2 utilizza – per due limiti di impegno destinati al completamento di opere di ricostruzione in zone colpite da calamità – parte di risorse destinate dalla legge n. 166/2002 alla realizzazione di opere strategiche di preminente interesse nazionale, senza dare alcuna indicazione circa gli impegni di spesa già assunti e gli interventi eventualmente già programmati in attuazione della legge stessa.

La legge n. 47 estende poi (art. 23-septies) anche all'anno 2004 il contributo statale al fondo regionale di protezione civile, imputando il relativo onere al fondo per la protezione civile come determinato dalla tab. C allegata alla legge finanziaria per il 2004.

Al riguardo, il Governo, in Commissione bilancio Senato, ha fatto presente che le risorse ivi allocate già includevano quelle destinate al fondo regionale. Tuttavia, come rilevato dal Servizio del bilancio, i fondi residui per i compiti della Presidenza del Consiglio nel 2004 risultano notevolmente inferiori a quelli a suo tempo previsti dalla legge finanziaria precedente, con ciò determinando qualche perplessità sul concreto dimensionamento dei fondi stessi rispetto alle effettive esigenze.

Infine, l'art. 23-undecies della legge n. 47 istituisce un contributo permanente all'ENAC per la realizzazione di infrastrutture aeroportuali, coperto mediante corrispondente riduzione dei trasferimenti statali allo stesso ENAC come determinati dalla tab. C allegata alla legge finanziaria.

In disparte ogni perplessità circa una spesa di investimento di carattere permanente e non

connessa a realizzazioni specifiche e predeterminate, si rileva che l'imputazione di una spesa permanente prefissata nel suo ammontare non appare conciliabile con il precipuo carattere di annualità delle proiezioni di spesa allocate nella tab. C.

Il ricorso a modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate è stato utilizzato soltanto nell'ambito della legge n. 47 per una quota di oneri particolarmente elevata, pari al 45% circa del totale del quadrimestre.

Le entrate stesse sono state utilizzate a copertura del finanziamento erariale del contratto dei dipendenti del trasporto pubblico locale (art. 23) e a copertura degli oneri derivanti dalla proroga dei termini relativi alle agevolazioni per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio (art. 23 – decies).

La maggiore entrata utilizzata per il finanziamento del contratto dei dipendenti del trasporto pubblico locale è costituita dall'incremento dell'accisa sulla benzina, il cui gettito, alla luce dei dati contenuti nella relazione tecnica e di quelli successivamente forniti sulla base dei dati di consuntivo 2003, appare, sia pur considerate possibili contrazioni dei consumi e la quota destinata alla copertura delle ristrutturazioni edilizie, comunque sufficiente a consentire la copertura dell'onere, che costituisce un tetto di spesa. Non è stato però chiarito se regioni ed autonomie locali siano in grado di far fronte con le proprie risorse alla quota a loro carico dell'emolumento "una tantum" previsto dal contratto.

Per quanto riguarda invece la proroga delle agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie, i cui oneri sono quantificati dalle relazioni tecniche – in modo complessivamente attendibile – sulla base delle quantificazioni già effettuate per la legge finanziaria per il 2003, la copertura è affidata in parte alle residue disponibilità dei proventi dell'aumento dell'accisa sulla benzina, in parte ai proventi derivanti dalla proroga di termini in materia di definizioni agevolate (art. 23 octies commi 1 e 2) ed in parte infine alla conferma per l'anno 2004, in luogo della determinazione su base percentuale, degli importi dell'acconto dovuto nel 2003 dai concessionari della riscossione (art. 23-octies comma 4).

Queste due ultime fonti di copertura determinano peraltro qualche dubbio circa la loro effettività. Per quanto riguarda la proroga delle definizioni agevolate, infatti, è molto incerto se da essa possa derivare l'incremento delle entrate nella misura stimata dalla relazione tecnica: come osservato dal Servizio Bilancio del Senato, l'ipotesi di maggior gettito appare legata a supposizioni ed ipotesi non verificabili *ex ante* e difficilmente riscontrabili anche *ex post*, dato che il termine di pagamento relativo al condono fiscale era ancora aperto alla data di pubblicazione della legge.

Per quanto riguarda poi l'acconto dei concessionari della riscossione, la relazione tecnica non fornisce alcuna previsione sull'entità dell'importo riscosso dai concessionari nel 2003: non

è quindi possibile calcolare quale sarebbe stato l'acconto dovuto a legislazione vigente e quindi la differenza derivante dalla disposizione in esame.

Pur tenuto conto della serietà di alcune argomentazioni formulate dal Governo per confermare la piena attendibilità delle valutazioni di maggior gettito, non può non rilevarsi che a fronte di oneri certi vi sono entrate la cui effettiva realizzabilità presenta comunque margini di incertezza.

Infine, la quota di oneri coperta con modalità non inquadrabili fra quelle elencate dalla legge di contabilità è particolarmente ridotta (inferiore al 2% del totale) e le modalità in questione ricorrono soltanto in due casi.

Nel primo (legge n. 45 del 26 febbraio, di conversione del DL n. 354 del 24 dicembre 2003, recante disposizioni per il funzionamento dei tribunali delle acque, nonché interventi per l'amministrazione della giustizia), l'onere per l'istituzione di posizioni vicarie nelle giurisdizioni superiori e nell'Avvocatura generale (art. 6-bis introdotto in sede di conversione) è coperto mediante riduzione dello stanziamento relativo alla Presidenza del Consiglio come determinato dalla legge finanziaria (tab. C).

Al riguardo, si osserva che avrebbero dovuto essere esattamente individuate le specifiche voci di spesa da ridurre nell'ambito dello stanziamento in oggetto: altrimenti, lo stanziamento stesso verrebbe ad assumere, al di fuori dell'ordinamento contabile, una funzione che è invece propria soltanto dei fondi speciali destinati alla copertura delle leggi di spesa.

Infine, considerato il carattere dell'onere e l'assenza di relazione tecnica, avrebbe comunque dovuto prevedersi l'apposizione della clausola di salvaguardia.

La legge in esame prevede poi (art. 1-bis, anch'esso aggiunto in sede di conversione) l'aumento del numero massimo dei magistrati collocabili fuori ruolo presso il Ministero della giustizia. La disposizione, priva di oneri dichiarati, è però suscettibile di determinare oneri, in quanto, anche se, come correttamente indicato dal Governo, non vi è alcun obbligo di integrare l'organico, le assunzioni vengono determinate nella prassi sulla base delle eventuali insufficienze operative dell'organico di fatto.

Il secondo caso di copertura non inquadrabile tra quelli elencati dalla legge di contabilità è contenuto nella legge n. 90 dell'8 aprile. In essa, infatti, l'onere – non supportato da relazione tecnica per l'origine parlamentare della norma – per le ulteriori agevolazioni fiscali (riduzione dell'IVA) concesse a partiti e movimenti, liste di candidati e candidati in occasione delle consultazioni elettorali è coperto mediante corrispondente riduzione del fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente di cui all'art. 9-ter della legge di contabilità.

Premesso che la riduzione dovrà essere effettuata mediante formale provvedimento di

variazione di bilancio, si esprime l'avviso che l'utilizzazione di tale fondo sia consentita non per la copertura di nuove spese, ma soltanto per ovviare a eventuali deficienze nelle dotazioni delle unità previsionali di base, emerse nel corso della gestione del bilancio, sulla base della legislazione vigente.

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) idem, in relazione alla natura della spesa (corrente o di investimento);
5) 59 schede analitiche delle tipologie di copertura.

IL RELATORE
F.to Paolo NERI

IL PRESIDENTE
F.to Francesco STADERINI

Depositato in segreteria il 22 luglio 2004

IL DIRIGENTE
F.to Angela Maria Giuliani

