



Corte dei Conti

37/CONTR/RQ/01

A Sezioni riunite in sede di controllo

composte dai magistrati:

Presidente:	dott. Francesco	STADERINI
Componenti:	dott. Manin	CARABBA
	dott. Fulvio	BALSAMO
	dott. Mario	GIAQUINTO
	dott. Giovanni	ROSSI
	dott. Maurizio	MELONI
	dott. Luigi	MAZZILLO
	dott. Giuseppe	BELLISARIO
	dott. Paolo	NERI (rel.)
	dott. Enrico	COLASANTI
	dott. Gaetano	D'AURIA
	dott. Carlo	CHIAPPINELLI
	dott. Ermanno	GRANELLI
	dott. Maurizio	PALA
	dott. Giovanni	COPPOLA
	dott. Vincenzo	PALOMBA
	dott. Giovanni	MARROCCO

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 26 luglio 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 gennaio-aprile 2001**1. Dati e valutazioni d'insieme**

1.1 La produzione legislativa del primo quadrimestre del 2001 è stata notevolmente superiore ai livelli medi degli esercizi precedenti sia sotto il profilo quantitativo sia sotto quello dei nuovi oneri finanziari.

Le leggi pubblicate assommano infatti a 104, a fronte rispettivamente di 49, 81 e 56 dei corrispondenti periodi del triennio precedente; di esse, 23 provvedono alla ratifica di trattati internazionali e 9 alla conversione di decreti-legge.

Particolarmente elevata è l'incidenza delle leggi di iniziativa parlamentare, che ammontano complessivamente a 39, contro 9 soltanto del primo quadrimestre 2000: in alcuni casi, peraltro, le proposte di origine parlamentare sono state unificate con disegni di legge del medesimo oggetto presentati dal Governo.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 126 schede allegate, le leggi che comportano dichiarate conseguenze finanziarie sotto il profilo della spesa ammontano a 61, a fronte rispettivamente di 30, 38 e 34 nel corrispondente periodo dei tre esercizi precedenti; proporzionalmente molto ridotte sono invece le leggi che dispongono la conversione di decreti-legge (cinque a fronte di quattro nel 2000) e quelle che provvedono alla ratifica di trattati internazionali (otto rispetto a dieci nel 2000).

Le leggi di spesa di iniziativa parlamentare sono ventiquattro rispetto a sette del corrispondente periodo del precedente esercizio. Gli emendamenti agli originari testi dei decreti-legge e dei disegni di legge sono stati numerosi ed hanno inciso in misura rilevante sulla utilizzabilità delle relazioni tecniche formulate in relazione ai testi stessi. In alcuni casi, ma con minor frequenza del consueto, le Commissioni competenti, avvalendosi della

facoltà prevista dall'art. 11-ter comma 3 della legge n. 468 del 1978, hanno richiesto al Governo la compilazione della relazione tecnica per la verifica delle quantificazioni degli oneri connessi a leggi ed emendamenti di iniziativa parlamentare, o comunque relazioni integrative.

Peraltro, in disparte la circostanza che tali relazioni non risultano quasi mai inserite negli atti parlamentari, rendendo così molto difficile il loro esame, e che una parte di esse presenta anche gravi carenze di carattere formale (mancanza di firma, ecc.) e sostanziale (omesso visto del Tesoro), permangono, come risulta anche dalle pagine che seguono, problemi per la valutazione di congruità delle tecniche di quantificazione adottate derivanti dalla estrema sommarietà di talune relazioni tecniche supplementari e integrative.

La complessiva incidenza finanziaria della legislazione del quadrimestre è pari, nell'arco del bilancio triennale 2001-2003, che si estende anche ai precedenti esercizi 1999 e 2000 per effetto dell'origine negli esercizi stessi di una parte degli oneri, a circa 28.593 miliardi.

Il corrispondente dato dei precedenti esercizi è di 5.348 miliardi nel 2000, di 8.836 miliardi nel 1999 e di 6.444 miliardi nel 1998; peraltro, una posta molto rilevante - 16.000 miliardi complessivi - è costituita quest'anno dalla regolazione debitoria relativa al ripiano dei disavanzi del servizio sanitario nazionale (legge n. 129 del 28 marzo) e una analoga posta – per 3.000 miliardi – ha riguardato il primo quadrimestre del 1999 (legge n. 39/1999).

Pur tenuto conto della modesta significatività di 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) e pur ridimensionati i dati attraverso l'eliminazione delle poste sopra indicate, va comunque posto in rilievo che il totale degli oneri recati dalla legislazione del periodo in esame è pari ad oltre il doppio della media dei corrispondenti periodi dei precedenti esercizi.

L'intensa attività legislativa del quadrimestre ha anche determinato la pressoché totale utilizzazione degli accantonamenti contenuti nei fondi speciali, in particolare di quello di parte corrente.

La ripartizione tra i singoli esercizi dell'importo in questione è la seguente: 11.473 miliardi circa afferiscono al 2001, 9.244 circa al 2002 e 5.123 circa al 2003; ai precedenti esercizi 1999 e 2000 sono invece imputati oneri rispettivamente pari a 47 e a 3.046 miliardi circa.

Le quote relative agli esercizi precedenti sono determinate in parte dalla pubblicazione nei primi giorni del 2001 di leggi approvate alla fine del 2000, in parte alla conversione di decreti-legge adottati sul finire di tale anno ed in parte al mantenimento in bilancio di accantonamenti del fondo speciale di parte corrente relativi a spese corrispondenti ad obblighi internazionali e di accantonamenti del fondo speciale di parte capitale relativi a disegni di legge già approvati da un ramo del Parlamento: si rinvia a quanto osservato al successivo punto 3. sulla rispondenza degli "slittamenti" di copertura in questione alla normativa contabile (art. 11 bis comma 5 della legge n. 468 del 1978).

La legislazione del quadrimestre in esame comporta anche una quota elevata di spese permanenti, pari a circa 1.551 miliardi annui (rispettivamente 1.157, 572 e 1.178 miliardi nei corrispondenti periodi dei precedenti tre esercizi), tutte di carattere corrente (ad eccezione di modesti oneri per complessivi 12 miliardi stanziati dalle leggi n. 85, 93 e 135), che presentano caratteri di forte rigidità, in quanto in larga maggioranza connesse al riconoscimento di posizioni di diritto soggettivo.

Quelle di maggior rilievo sono recate dalla legge n. 3 del 19 gennaio (potenziamento della sorveglianza epidemiologica della encefalopatia spongiforme bovina: 100 miliardi annui), dalla legge n. 48 del 13 febbraio (aumento del ruolo organico della magistratura ordinaria: 103 miliardi annui), dalla legge n. 64 del 6 marzo (istituzione del servizio civile nazionale: 250 miliardi annui), dalla legge n. 86 del 29 marzo (attribuzione di una indennità di trasferimento al personale delle forze armate e delle forze di polizia: 292 miliardi annui) e dalla legge n. 134 del 29 marzo (istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti: 160 miliardi annui).

Indipendentemente dal rilievo assunto nel quadrimestre in esame, la presenza di ingenti spese permanenti collegate a posizioni di diritto soggettivo costituisce, come è noto, una situazione non

nuova, sui cui aspetti negativi la Corte ha posto costantemente l'accento, richiamando anche l'attenzione – come nelle relazioni sul rendiconto generale dello Stato – sull'opportunità di modifiche normative che introducano almeno l'obbligo di una motivata valutazione di massima della compatibilità dell'ulteriore irrigidimento del bilancio causato dalle spese stesse con gli obiettivi di politica economica di medio e lungo termine e con i vincoli di livello dei saldi e di progressiva riduzione dello stock del debito.

Sarebbe inoltre opportuno che le tabelle A e B allegate alla legge finanziaria indicassero quali accantonamenti possano essere utilizzati per spese permanenti. Ciò consentirebbe anche di evitare che stanziamenti originariamente previsti come temporanei siano poi trasformati in permanenti – e pertanto con un ben diverso aggravio per la finanza pubblica – senza che vi sia l'obbligo di fornire alcuna indicazione di carattere finanziario: è questo il caso ad esempio della legge n. 26 del 28 febbraio (“Conversione del DL 392/2000 recante disposizioni urgenti in materia di enti locali”), in cui gli oneri recati dall’art. 1, di carattere temporaneo nel decreto legge, sono divenuti permanenti in sede di conversione (con un onere di circa 54 miliardi annui) utilizzando sempre la medesima copertura.

Gli oneri pluriennali, tutti invece di parte capitale, sono interamente costituiti dagli effetti di limiti di impegno per oltre 214 miliardi, in gran parte di durata quindicennale, i più rilevanti dei quali sono contenuti nella legge n. 21 (misure per aumentare l’offerta di alloggi in locazione: 81 miliardi annui) e nella legge n. 88 (investimenti nelle imprese marittime : circa 90 miliardi).

Dall’insieme degli oneri temporanei e di quelli pluriennali e permanenti deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del primo quadrimestre del 2001 sia per gli esercizi compresi nel bilancio triennale 2001/2003 e precedenti, sia per quelli successivi, ripartite per esercizio e per tipologia:

(in miliardi)

Esercizio	Onere Complessivo	di cui			
		Spese correnti	%	Spese c/cap	%
1999	47	47	100	-	-
2000	3.046	1.148	37,7	1.898	62,3
2001	11.463	9.942	86,7	1.521	13,3
2002	9.244	7.936	85,9	1.308	14,1
2003	5.153	4.839	93,9	314	6,1
2004	1.765	1.539	87,2	226	12,8
2005	1.739	1.539	88,5	200	11,5
2006	1.650	1.539	93,3	111	6,7
2015	1.580	1.539	97,4	41	2,6
dal 2016	1.551	1.539	99,2	12	0,8

Come risulta dal quadro complessivo di cui sopra, nonostante una lieve ripresa dovuta principalmente all'utilizzazione degli "slittamenti" del fondo speciale di parte capitale del 2000 – ciò che spiega il picco di oneri dell'esercizio 2000 – l'incidenza della spesa di investimento continua ad evidenziare segni di declino rispetto al passato. Infatti, la spesa stessa, che nell'esercizio 1998 aveva rappresentato, su base annua, il 44,6% della spesa autorizzata nell'ambito del bilancio triennale ed il 47,9% di quella relativa al decennio successivo, era scesa nel 1999, sempre su base annua, rispettivamente al 27,4% ed al 25,5% ed era crollata nel 2000 ad appena rispettivamente il 5,3% ed il 4,1%, ha fatto segnare nel quadrimestre in esame i livelli rispettivamente del 17,4% e del 12%.

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità può essere condizionata, come sempre, da un duplice ordine di fattori: da un lato la presenza di ulteriori oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura e dall'altro i problemi di congruità delle quantificazioni effettuate.

Sotto il primo profilo, anche nel quadrimestre in esame l'indicato limite riveste scarso rilievo per la presenza almeno proporzionalmente modesta di oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura.

Sotto il secondo profilo, come risulta anche dall'esposizione che segue, pur tenuto conto della natura di tetto di spesa di una parte notevole degli stanziamenti di maggior rilievo recati dalle leggi del quadriennio, la valutazione è resa incerta dalla presenza, comunque cospicua, di alcune tipologie di spesa di incerta o difficile quantificazione – ed in particolare di quelle da cui deriva l'attribuzione di diritti soggettivi a tutti i possessori di determinati requisiti e pertanto ad una platea di beneficiari non predeterminata numericamente – ed è aggravata dalla insoddisfacente qualità di molte relazioni tecniche, o comunque dalla scarsità di dati da esse fornite.

1.2 Alcune leggi approvate nel periodo in esame contengono norme di delega che, come è noto, determinano specifici problemi di quantificazione degli oneri e di copertura.

Infatti, come più volte ricordato dalla Corte, sia nel caso in cui le deleghe contengano una clausola di neutralità finanziaria, sia nel caso in cui prevedano specifici stanziamenti, qualora dalla normazione delegata scaturiscano diritti soggettivi o comunque oneri non modulabili discrezionalmente, i connessi obblighi finanziari possono vanificare il riferimento a risorse predeterminate, anche se indicate quale limite massimo di spesa.

L'obbligo di presentazione della relazione tecnica a corredo degli schemi dei decreti legislativi, sancito dall'art. 3 della legge n. 208 del 1999, consente certamente un maggiore controllo, ma appare anche opportuno, specie nei casi in cui si verte in materia di personale e di organizzazione, prevedere l'automatica attivazione di un monitoraggio per gli effetti di cui all'art. 11 ter comma 7 della legge n. 468 (norma finora sostanzialmente inapplicata).

In ogni caso, si ritiene che la relazione tecnica degli schemi dei decreti legislativi – alla cui valutazione la Corte resta, come è noto, estranea -, oltre l'esame dei nuovi oneri diretti, debba contenere anche la dimostrazione analitica che le norme di attuazione non comportino oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.

Un primo complesso di deleghe è disposto dall'art. 1 della legge 29 dicembre 2000, n. 422 (legge comunitaria 2000): il successivo art. 2 primo comma lett.d) indica che eventuali oneri

derivanti dai decreti legislativi troveranno copertura nei fondi già assegnati alle competenti amministrazioni, o, in mancanza, nel fondo rotativo di cui alla legge 183/1987.

Al riguardo, non appare corretto che una legge che comporta potenzialmente oneri non sia corredata di una relazione tecnica che fornisca una quantificazione almeno di larga massima e non indichi alcun limite di spesa.

Ciò appare tanto più necessario nel caso di specie, in quanto, come risulta dagli atti parlamentari (Comm. Bilancio Camera, 24 febbraio 2000), il Governo ha espressamente escluso, per dichiarate esigenze di speditezza, l'opportunità che tutti gli schemi di decreti legislativi di attuazione siano sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari.

Anche se si tratta di un aspetto di minor rilievo, non appare neppure corretta – sempre nell'ambito della legge in argomento – la mancata quantificazione degli oneri recati dall'art. 25 (contratti a tempo determinato stipulabili dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas), posti a carico delle risorse dell'Autorità stessa. L'espressa condizione “senza oneri per la finanza pubblica” non esime infatti la finanza pubblica stessa, nel cui ambito è ricompresa l'Autorità, dall'obbligo di intervenire in caso di sussistenza di oneri derivanti da diritti soggettivi che non trovino capienza nei fondi dell'Autorità.

Ulteriori deleghe sono previste dalla legge n. 57 del 5 marzo (“Disposizioni in materia di copertura e regolazione dei mercati” – artt. 7 e 8), “senza che ciò comporti oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato”. La clausola di neutralità finanziaria è però posta in dubbio dal disposto dell'art. 8 comma 1 lett. gg), secondo cui i decreti delegati dovranno contenere “la quantificazione degli oneri derivanti da ciascuna azione avviata in attuazione della delega e l'indicazione della relativa copertura finanziaria sugli stanziamenti del bilancio dello Stato”.

Premesso che in tale situazione sarebbe stata tanto più necessaria un'accurata disamina degli aspetti finanziari da parte della relazione tecnica, che invece tace completamente al riguardo, si osserva che la copertura a carico degli stanziamenti di bilancio è ovviamente incompatibile con l'introduzione di oneri non previsti dalla legislazione vigente e che in ogni caso le concrete

indicazioni di copertura sono riservate alla legge di delega e non possono essere sommariamente demandate ai conseguenti decreti legislativi.

Anche la legge n. 85 del 22 marzo (“Delega al Governo per la revisione del nuovo codice della strada”) dispone (art. 7) – salvo una piccola eccezione – la neutralità finanziaria dei decreti legislativi in essa previsti. Tuttavia, sembra indubbio che numerosi criteri direttivi comportino l’onerosità delle conseguenti disposizioni delegate, come rilevato con precisa disamina dal Servizio bilancio della Camera e come risulta anche dalla discussione del 21 febbraio 2001 presso la Commissione bilancio del Senato: in questa occasione il rappresentante del Governo ha anche affermato che alcune attività potranno essere esercitate a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio, mentre le agevolazioni fiscali previste dall’art. 2 lett. eee) potranno trovare compensazione nei risparmi di spesa associati agli altri criteri direttivi, risparmi peraltro non soltanto non quantificati, ma neppure singolarmente indicati.

Del resto, il provvedimento è privo di una vera e propria relazione tecnica: l’esame degli oneri è infatti contenuto in vari documenti - peraltro non inseriti negli atti parlamentari – uno dei quali reca il parere contrario del Tesoro all’ulteriore corso per la presenza di oneri non coperti, mentre i due più recenti sono privi del visto dello stesso Tesoro.

Da ultimo, sempre in tema di norme di delega, va citato l’art. 7 della legge n. 86 del 29 marzo (“Disposizioni in materia di personale delle forze armate e delle forze di polizia”), che prevede l’adozione di decreti legislativi per modificare la normativa sui livelli retributivi del personale, sostituendo gli attuali livelli stipendiali con parametri connessi al grado o alla qualifica rivestiti.

Manca al riguardo qualsiasi indicazione di carattere finanziario, anche perché la norma non era contenuta nel testo originario del disegno di legge. L’emanazione dei decreti legislativi è peraltro subordinata allo stanziamento – nella legge finanziaria 2002 – delle occorrenti risorse nell’ambito delle somme previste per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego.

In disparte la singolarità di un disegno di riforma che non individua neppure sommariamente i costi compatibili e i mezzi per farvi fronte, si richiama l’attenzione sulla circostanza che, nonostante

la complessità della materia, è prevista (comma 4) una limitazione a trenta giorni del tempo a disposizione delle Commissioni parlamentari per l'espressione del parere di competenza sugli schemi dei decreti legislativi.

2. Le tecniche di quantificazione degli oneri

2.1 Come si è già indicato, la legislazione di spesa del periodo in esame è caratterizzata dalla presenza proporzionalmente rilevante sia di stanziamenti aventi natura di tetto di spesa sia di leggi di iniziativa parlamentare.

In relazione a quest'ultima circostanza, nonché alle modifiche ai testi originari dei disegni di legge introdotte in sede di esame parlamentare, è stata in taluni casi attivata la facoltà, prevista dall'art. 11 ter comma 3 della legge n. 468, di richiedere al Governo le relazioni tecniche necessarie per la verifica delle quantificazioni operate. Ciò nonostante, non pochi stanziamenti, anche di notevole rilievo finanziario e con effetti finanziari permanenti, risultano del tutto sprovvisti dell'indicazione dei criteri di quantificazione seguiti.

Come più volte posto in evidenza, anche per gli stanziamenti che hanno natura di tetti di spesa è comunque necessario che siano forniti tutti gli elementi atti a consentire una valutazione di congruità dei mezzi finanziari stanziati in rapporto agli obiettivi e ai risultati definiti dal legislatore.

Spesso invece non è fornita neppure la ragione della misura degli stanziamenti: così gli oneri, in parte di carattere permanente, recati dalla legge n. 29 del 23 febbraio (“Interventi per i beni e le attività culturali”) – priva di relazione tecnica perché di origine parlamentare – sono del tutto disgiunti da una valutazione delle esigenze e da concreti programmi di spesa; la massima genericità è raggiunta dal comma 12 dell'art. 5, con il quale è autorizzata la spesa permanente di 5 miliardi annui “per la più efficace attuazione del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368”, che regola l'intera attività del Ministero.

Proprio in relazione alla crescente incidenza delle leggi di iniziativa parlamentare, per le quali non sempre le Commissioni bilancio hanno attivato la facoltà di richiesta della relazione tecnica, la Corte rappresenta l'opportunità di adottare iniziative, nelle forme ritenute più opportune, al fine di disporre in via generale di una base conoscitiva che consenta di individuare i criteri di determinazione degli stanziamenti.

La totale assenza di relazione tecnica (leggi nn. 51, 58 59, 61 e 128) o la sua mancata estensione a stanziamenti modificati o aggiunti nel corso dell'iter parlamentare (leggi n. 36, 57, 122 e 135) non consentono di formulare valutazioni sulla congruità delle risorse stanziate rispetto agli obbiettivi perseguiti.

In particolare, per quanto riguarda la legge n. 51 del 7 marzo (“Prevenzione dell'inquinamento derivante dal trasporto marittimo di idrocarburi e per il controllo del traffico marittimo”) non si comprende per quale motivo la spesa per la realizzazione del sistema di comunicazione per l'emergenza e la sicurezza in mare (art. 6) sia indicata come permanente e fissata in una misura costante (13 miliardi annui), mentre logicamente dovrebbe distinguersi tra spese di realizzazione e spese di funzionamento; inoltre, la formulazione dell'art. 2 comma 2, in cui il contributo per la demolizione del naviglio – per il quale è apprestato un limite d'impegno quindicennale di 10 miliardi annui – si atteggia come un diritto soggettivo, desta forti dubbi circa l'effettiva natura di tetto di spesa dello stanziamento.

Circa poi la legge n. 57 del 5 marzo (“Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati”), mancano notizie sia sui criteri di quantificazione delle risorse destinate al potenziamento della ricerca in materia di programmi digitali (limite di impegno previsto dall'art. 22 commi da 3 a 6), sia sulla ragione della notevole riduzione dei contributi a favore delle emittenti televisive locali per l'adeguamento al piano nazionale di assegnazione delle frequenze, la cui misura originaria era stata giudicata congrua dalla relazione tecnica in relazione agli obbiettivi perseguiti.

Anche laddove sono presenti sia una relazione tecnica originaria che una integrativa, taluni stanziamenti, anche di grande rilievo finanziario, restano privi di chiarimenti: così, nella legge n. 49

del 9 marzo, di conversione del D.L. 1/2001 connesso all'emergenza BSE, manca qualsiasi informazione sulla congruità della dotazione di 300 miliardi del “Fondo per l'emergenza BSE”, la cui natura di tetto di spesa appare comunque certa sia per la formulazione legislativa, sia perché dalle finalizzazioni della spesa indicate dalla legge non nascono, almeno direttamente, diritti soggettivi.

Sempre in tema di stanziamenti che costituiscono tetti di spesa, va da ultimo citata la legge n. 10 del 29 gennaio (“Disposizioni in materia di navigazione satellitare”), che autorizza una spesa di 600 miliardi nel triennio 2000-02 per lo sviluppo del settore della navigazione satellitare e per consentire una adeguata partecipazione italiana ai progetti europei.

Considerato infatti che il finanziamento concerne la partecipazione italiana all'avvio di una serie di iniziative internazionali di cui saranno successivamente definiti programmi e quote a carico di ciascun Paese, sarebbe stata opportuna una valutazione, sia pure di larga massima, dei futuri oneri che potranno derivare da tale partecipazione.

Si tratta infatti di una fattispecie che si inquadra nella tipologia di interventi – su cui la Corte ha richiamato più volte l'attenzione – che possono determinare la formazione di sostanziali oneri latenti per la necessità di provvedere ad ulteriori stanziamenti connessi ai primi: ciò può derivare da varie ragioni, quali frequentemente l'esigenza di completamento di opere o programmi, o quali, come nel caso in esame, il soddisfacimento di obblighi assunti a livello internazionale.

2.2 Dall'esame delle leggi che recano stanziamenti non aventi natura di tetto di spesa sono poi emerse le seguenti specifiche osservazioni:

A) legge n. 27 del 28 febbraio, di conversione del D.L. 393/2000 (“Proroga della partecipazione militare italiana a missioni internazionali di pace, nonché dei programmi delle forze di polizia italiane in Albania”).

La relazione tecnica che accompagna il disegno di legge è, come di consueto per questa tipologia di interventi, molto accurata e fornisce una buona quantità di dati di base.

Qualche riserva sulla congruità degli stanziamenti è costituita dall'adozione di un rapporto di cambio lira/dollaro non molto prudenziale e dalla possibilità che i vari contingenti – la cui consistenza ai fini della quantificazione è stata considerata sulla base della realtà attuale – possano essere incrementati fino ai limiti (superiori) previsti dalla legge.

Per quanto riguarda invece il monitoraggio sulle condizioni sanitarie dei cittadini italiani – aggiunto in sede di conversione (art. 4 bis) – mancano indicazioni sull'impiego concreto e sulla congruità del relativo stanziamento, pari a 25 miliardi annui; in particolare, non è chiaro se si tratti di una spesa contenuta nell'ambito triennale o – come invece appare dalla formulazione della norma – che investe anche gli esercizi successivi.

Manca poi qualunque riferimento finanziario in merito alle disposizioni contenute nell'art. 4 ter, anch'esso aggiunto in sede di conversione, in tema di personale che abbia contratto infermità in servizio: i connessi oneri risultano pertanto non quantificati né coperti.

B) Legge n. 38 del 23 febbraio (“Tutela della minoranza linguistica slovena del Friuli-Venezia Giulia”).

La maggior parte delle disposizioni contenute nella legge conferisce diritti soggettivi, ma la quantificazione dei relativi oneri – pur tenuto conto dell'obbiettiva difficoltà di una loro esatta determinazione – non appare ispirata a criteri sufficientemente prudenziali. In tale situazione, le clausole di salvaguardia finanziarie contenute in singole disposizioni e, a chiusura, nell'art. 28 comma 4, non possono fornire alcuna effettiva garanzia contro la possibilità di scostamenti a consuntivo.

Ciò vale in particolare per le disposizioni dell'art. 8, concernente l'uso della lingua slovena nella pubblica amministrazione, che rendono necessaria l'utilizzazione di un elevato numero di interpreti il cui costo appare decisamente sottostimato, nonché per quelle dell'art. 12 comma 6

(istituzione di scuole statali bilingui o sezioni di esse nella provincia di Udine) e dell'art. 25 comma 2 (applicazione delle misure di tutela anche al di fuori dei territori indicati dall'art. 4), per cui è espressamente disposta la condizione di neutralità finanziaria, condizione che appare però ragionevolmente assai difficile da realizzare in concreto.

Si è infine rilevata una discordanza tra l'art. 16, secondo il quale a decorrere dal 2003 l'ammontare del fondo in esso previsto è determinato annualmente dalla legge finanziaria, e la norma di copertura (art. 27), che indica invece come onere a regime l'intero stanziamento del 2002, comprensivo del fondo di cui sopra.

C) Legge n. 134 del 29 marzo (“Modifiche alla legge 30 luglio 1990, n.. 217, recante istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti”).

A fronte dei rilevanti oneri permanenti recati dalla legge, la relazione tecnica richiesta dalla Commissione bilancio della Camera – non vistata dal Tesoro – presenta gravi carenze, come risulta dalle accurate disamine dei Servizi bilancio di entrambi i rami del Parlamento, che hanno posto in evidenza i probabili maggiori oneri derivanti dall'estensione del gratuito patrocinio agli stranieri, nonché dal più frequente ricorso all'istituto stesso per effetto delle norme della legge.

Non è neppure chiarita la discrasia tra le quantificazioni indicate nella nota e la norma di copertura, che reca stanziamenti maggiori delle quantificazioni stesse, ma comunque con ogni probabilità insufficienti a far fronte agli oneri nascenti dalle nuove disposizioni.

Per questi motivi la Commissione bilancio della Camera – su conforme parere del rappresentante del Tesoro – aveva formulato sull'intero provvedimento parere contrario ai sensi dell'art. 81 Cost. per insufficiente quantificazione dell'onere.

Successivamente, il Governo ha presentato una nuova relazione tecnica – non in atti – vistata dal Tesoro, sulla cui base risulterebbe la neutralità finanziaria del provvedimento.

In ogni caso la legge, anziché quantificare espressamente le singole disposizioni di spesa, provvede ad un'unica quantificazione complessiva.