



Corte dei Conti

N. 47/CONTR./R.Q./03

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente	dott.	Francesco	STADERINI
Presidenti di sezione	dott.	Tullio	LAZZARO
	dott.	Manin	CARABBA
	dott.	Fulvio	BALSAMO
	dott.	Massimo	VARI
Consiglieri:	dott.	Maurizio	MELONI
	dott.	Luigi	MAZZILLO
	dott.	Giuseppe M.	BELLISARIO
	dott.	Paolo	NERI
	dott.	Mario	FALCUCCI
	dott.	Ruggero	ANTONIETTI
	dott.	Gaetano	D'AURIA
	dott.	Carlo	CHIAPPINELLI
	dott.	Ermanno	GRANELLI
	dott.	Gabriele	AURISICCHIO
	dott.	Giovanni	COPPOLA
	dott.	Mario	NISPI LANDI
	dott.	Giovanni	MARROCCO
	dott.	Enrico	FLACCADORO
	dott.	Vincenzo	PALOMBA

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 4 dicembre 2003, 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 2003

1.1 I dati quantitativi della produzione legislativa del secondo quadrimestre del corrente anno, come già quelli del primo, confermano solo parzialmente la tendenza rilevata nelle ultime relazioni ad una generale diminuzione della produzione legislativa e contemporaneamente ad un aumento dell'incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria.

Le leggi pubblicate assommano infatti a 53, a fronte rispettivamente di 54, 19 (in coincidenza con il passaggio di legislatura) e 40 nei corrispondenti periodi del triennio precedente: oltre un quarto (14) di esse provvedono alla ratifica di trattati internazionali e 15 – pari a quasi il 30% del totale – alla conversione di decreti-legge. Più numerose del consueto sono risultate le leggi di iniziativa parlamentare, pari complessivamente a 14.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 46 schede allegate, le leggi che hanno dichiarato conseguenze in termini di oneri ammontano complessivamente a 30, di cui 9 di ratifica di trattati internazionali e 8 di conversione di decreti-legge; di esse, 7 derivano da iniziativa parlamentare.

La cospicua presenza di provvedimenti di urgenza, per lo più di rilievo finanziario superiore alla media, ha contribuito anche nel quadrimestre in esame a determinare una quota significativa di disposizioni introdotte in sede parlamentare senza essere provviste di relazioni tecniche, e di modifiche ai testi originari che hanno inciso sulla utilizzabilità delle relazioni tecniche di supporto ai testi stessi.

La complessiva incidenza finanziaria della legislazione del quadrimestre è pari, nell'arco del bilancio triennale 2003-2005, che si estende anche al precedente esercizio 2002 per effetto dell'origine nell'esercizio stesso di una piccola quota di oneri, a circa 2.291 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), l'importo sopra indicato si colloca ad un livello largamente inferiore a quello medio degli ultimi cinque anni.

La ripartizione tra i singoli esercizi dell'importo in questione è la seguente: circa 1.615 milioni di euro afferiscono al 2003, circa 348 al 2004 e circa 318 al 2005; al precedente esercizio 2002 sono imputati oneri per poco meno di 10 milioni di euro, in dipendenza dello slittamento di copertura relativo a spese corrispondenti ad obblighi internazionali recate dalla legge n. 197 del 24 luglio (art.11 – bis comma 5 della legge di contabilità).

Dalla ripartizione testé indicata, risulta anche che – come già nel quadrimestre precedente - la maggior parte degli oneri riguarda il primo anno del triennio di riferimento (2003) e che pertanto si verifica soltanto in misura limitata 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 è confermato sia dall'assenza di limiti d'impegno, sia dalla ridotta previsione di spese permanenti, tutte di carattere corrente, che assommano infatti a circa 103 milioni di euro annui, importo estremamente ridotto rispetto a quello medio dei corrispondenti periodi dell'ultimo quinquennio.

Tuttavia, indipendentemente dal rilievo assunto nel quadrimestre in esame, si ricorda che in tema di spese permanenti – che presentano caratteri di forte rigidità, in quanto in larghissima maggioranza collegate a posizioni di diritto soggettivo – la Corte ha da un lato costantemente richiamato l'attenzione sull'opportunità dell'introduzione dell'obbligo di una motivata valutazione di compatibilità, sia pure di larga massima, e ha dall'altro 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 secondo quadrimestre del 2003 sia per gli esercizi compresi nel bilancio triennale 2003–2005 e precedenti, sia per quelli successivi (i dati sono espressi in migliaia di euro):

Esercizio	Onere complessivo	Di cui			
		Spese correnti	%	Spese d'investimento	%
2002	9.719	9.719	100,00	-	-
2003	1.614.866	1.593.036	98,65	21.830	1,35
2004	348.328	346.498	99,47	1.830	0,53
2005	317.698	315.368	99,27	2.330	0,73
dal 2006	102.661	102.661	100,00	-	-

Riguardo la significatività dell'andamento della spesa d'investimento, ma anche più in generale degli oneri recati dalle leggi di spesa, si ricorda peraltro che, a partire dalla riforma della struttura della legge finanziaria (legge 208/1999), quest'ultima contiene anche misure di natura espansiva, che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa, misure che nella finanziaria per il 2003 hanno assunto notevole rilievo finanziario sia sul versante degli oneri correnti (nuova articolazione delle aliquote IRPEF, ecc.), sia su quello della spesa di investimento.

1.2 Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle espresse indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità è peraltro condizionata, come risulta dalle pagine che seguono, dalla congruità delle quantificazioni effettuate, anche se in misura di gran lunga inferiore rispetto al passato per effetto delle nuove regole poste dalle legge n. 246/2002 e della particolare 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, con la conseguente eliminazione di una serie di disposizioni contenute negli originari disegni di legge o introdotte nel corso della discussione parlamentare.

Il parere negativo delle Commissioni bilancio su alcune disposizioni contenute nel disegno di legge di semplificazione 2001 non aveva invece avuto seguito: la legge è stata però oggetto di rinvio alle Camere con messaggio presidenziale proprio per la presenza di oneri finanziari sprovvisti della necessaria copertura e pertanto per violazione dell'art. 81 quarto comma Cost.

Conseguentemente, le norme indicate nel messaggio come prive di copertura sono state soppresse e sono state opportunamente modificate quelle che richiedevano una più esplicita puntualizzazione delle loro implicazioni finanziarie.

Per quanto riguarda la spesa d'investimento, che nel quadrimestre in esame riveste un rilievo del tutto marginale, permane comunque la mancanza di indicazioni in ordine agli interventi che si intende attuare ed alla tipologia di oneri cui in conseguenza occorre far fronte: l'intervento recato dalla legge n. 119 del 30 maggio ("Riforma della normativa in tema di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari") che assorbe la quasi totalità delle risorse (20 milioni di euro) non è neppure supportato da una relazione tecnica, in quanto introdotto in sede di conversione del d.l. n. 49 del 28 marzo, originariamente privo di oneri.

In tal modo, non è possibile valutare se le risorse stanziare, che rappresentano sì un tetto di spesa, ma che possono non essere idonee a consentire l'effettivo completamento degli interventi (nella specie, di ristrutturazione della produzione lattiera e di riconversione delle aziende zootecniche), 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, come ripetutamente osservato, le opere che si intende 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.

La carenza ora indicata si manifesta anche nell'ambito della spesa corrente per taluni stanziamenti che hanno natura di tetto di spesa.

In particolare, manca qualsiasi indicazione circa i dati e gli elementi in base ai quali sono stati quantificati gli oneri (21.554.000 euro) per la missione umanitaria e di ricostruzione in Irak disposta dagli artt. da 1 a 4 della legge n. 219 del 1° agosto, di conversione del d.l. n. 165 del 10 luglio; manca inoltre una ripartizione degli oneri stessi tra i diversi settori di intervento indicati nell'art. 1, ripartizione che sarebbe stata tanto più opportuna in quanto sono previste anche spese per la stipulazione di contratti di lavoro, nonché per l'acquisizione di locali e delle "necessarie dotazioni materiali e strumentali".

Privi di indicazioni sui criteri di quantificazione risultano poi anche lo stanziamento, di carattere permanente, di 2,5 milioni di euro annui recato dall'art. 13 comma 3 della legge n. 228 dell'11 agosto ("Misure contro la tratta di persone"), destinato all'assistenza alle vittime di reati, nonché quello di 5,2 milioni di euro per la partecipazione italiana ad iniziative di pace e umanitarie nell'Africa sub-sahariana di cui all'art. 4 della legge n. 231 dell'11 agosto ("Differimento della partecipazione italiana a operazioni internazionali").

Manca inoltre il supporto di una relazione tecnica alla quantificazione delle voci di spesa, relative a rapporti di lavoro temporaneo, contenute nell'art. 1 bis comma 3 della legge n. 122 del 30 maggio, di conversione del d.l. n. 52 del 31 marzo ("Differimento dei termini relativi alle elezioni per il rinnovo dei Comitati degli Italiani all'estero").

E' infine da rilevare positivamente che, nell'ambito della legge n. 109 del 23 aprile, recante modifiche ed integrazioni all'ordinamento del Ministero degli affari esteri, alcuni oneri non previsti dall'originario disegno di legge abbiano formato oggetto – su richiesta della Commissione bilancio Camera – di una accurata relazione tecnica aggiuntiva, positivamente verificata dalla Ragioneria generale e inserita negli atti parlamentari.

1.3 Sotto il profilo delle modalità di copertura, nel quadrimestre in esame, come risulta dal quadro riassuntivo (allegato 3), oltre il 60% dei nuovi oneri ha trovato copertura attraverso la utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali.

La concreta attuazione di tale modalità di copertura non ha presentato particolari problemi. Qualche perplessità desta tuttavia l'utilizzazione dell'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri per far fronte agli oneri derivanti dalla prosecuzione di rapporti di lavoro del personale con contratto temporaneo di cui alle leggi 35/2002 e 104/2002, come disposto dal già citato art. 1-bis della legge n. 122 del 30 maggio, di conversione del d.l. n. 52 del 31 marzo.

La finalizzazione dei fondi allocati nell'ambito del suddetto accantonamento risulta infatti limitata all'adempimento di obblighi internazionali, categoria in cui la spesa in esame non appare poter essere ricondotta: l'utilizzo di tali fondi per finalità difformi dall'adempimento di tali obblighi ricadrebbe pertanto nel divieto posto dall'art. 11-ter comma 1 lett. a) della legge di contabilità.

In sede di discussione in Commissione bilancio, la questione è stata tuttavia superata per effetto dell'assicurazione fornita dal Governo – senza peraltro il supporto della documentazione richiesta – della sussistenza nell'accantonamento stesso di risorse eccedenti rispetto a quelle idonee ad assicurare la copertura delle spese derivanti dalla ratifica di accordi internazionali nell'esercizio in corso.

La situazione ora descritta si è riprodotta negli identici termini per la copertura degli oneri recati dalla già citata legge n. 109 del 23 aprile, relativa all'ordinamento del Ministero degli affari esteri: anche qui, infatti, ad oneri non connessi all'adempimento di obblighi internazionali si è fatto fronte mediante utilizzazione del medesimo accantonamento, ed anche in tale occasione il Governo ha fornito assicurazioni sulla sussistenza di risorse eccedenti quelle necessarie al soddisfacimento delle finalità istituzionali.

Si ripropone così la questione, già dibattuta in passato, delle conseguenze negative connesse all'indicazione delle voci dei fondi speciali in modo globale, per ministeri di competenza e non per singola iniziativa legislativa, che non consente l'individuazione in modo trasparente di eventuali utilizzazioni “in difformità” degli accantonamenti.

Per quanto riguarda la legge n. 109, si è comunque rilevata la corretta applicazione delle nuove regole integrative della legge di contabilità (art. 11-ter) recate dalla legge n. 246/2002: la norma di copertura (art. 32) contiene infatti l'indicazione dell'onere per ciascun intervento e, nel caso in cui l'onere stesso non costituisce un tetto di spesa, ma una semplice previsione basata su stime tecnico-finanziarie, ancorché ragionevoli, prevede una clausola di salvaguardia sia per il

monitoraggio dell'andamento della spesa, sia per la trasmissione alle Camere degli eventuali decreti di ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine necessari per far fronte al soddisfacimento di diritti soggettivi.

Analoga clausola di salvaguardia è stata adottata per gli oneri recati dalla legge n. 186 del 18 luglio, contenente norme sullo stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado.

Prive di clausole di salvaguardia sono invece talune disposizioni onerose della legge n. 200 del 1° agosto, di conversione del d.l. n. 47 del 24 giugno, recante proroga di termini e disposizioni urgenti ordinamentali: si tratta di una serie di benefici, quali la proroga delle agevolazioni tributarie a favore degli interventi di ristrutturazione edilizia in generale (art. 1-bis) e nella regione Piemonte in particolare (art. 5-bis), nonché di quelle per gli investimenti nella regione Piemonte (art. 5-ter) e delle agevolazioni sul gasolio e sul GPL (art. 17-bis), che determinano posizioni di diritto soggettivo nei destinatari. I relativi oneri, quantificati sulla base di semplici previsioni, non costituiscono pertanto un tetto di spesa e ricadono di conseguenza nella previsione del 1° comma dell'art. 11-ter della legge di contabilità.

1.4 Alcuni specifici problemi di copertura sono posti dalla citata legge n. 119 del 30 maggio, che contiene alcune norme – aggiunte in sede di conversione e prive di relazione tecnica e di indicazione di oneri – di cui è necessario esaminare l'effettiva neutralità finanziaria.

In primo luogo il comma 34 dell'art. 10 prevede la rateizzazione trentennale, senza interessi, dei pagamenti dovuti dai produttori di latte relativamente agli importi imputati e non pagati sulle eccedenze prodotte.

Il beneficio non sembra incidere sui saldi finanziari in quanto la copertura degli impegni derivanti dalle decisioni in sede europea era già stata preordinata senza tener conto di eventuali rimborsi: ciò vale anche per l'ultima “tranche” di tali impegni, pari a 517 milioni di euro per l'anno 2003, il cui pagamento viene contestualmente autorizzato dalla legge in argomento (art. 10 comma 26) con copertura sul fondo speciale di parte corrente.

La questione sembra pertanto restringersi alla disarmonia della disposizione in parola con i principi della legislazione vigente in materia di tempi di pagamento e di interessi applicabili sulle somme dovute alla pubblica amministrazione.

A questo riguardo, premesso che tali principi appaiono comunque derogabili da fonti normative di pari livello, va tenuto conto della estrema complessità della vicenda delle quote latte e della situazione di obiettiva difficoltà di pagamento da parte dei produttori, che ha indotto

ad individuare una soluzione di compromesso attraverso la quale potrebbe rivelarsi più agevole l'effettiva percezione dei rimborsi.

In secondo luogo, l'art. 10 comma 42 prevede la possibilità di nominare un Commissario straordinario e relativi subcommissari per assicurare il monitoraggio e la vigilanza sull'applicazione della legge. Ai relativi oneri, secondo il successivo comma 45, si provvede nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio: contestualmente, il Ministro dell'economia viene autorizzato ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio.

In disparte la formulazione letterale della norma, da cui risulta il carattere facoltativo dell'istituzione del nuovo ufficio, non v'è dubbio che l'effettiva esecuzione della norma stessa comporti oneri aggiuntivi.

In considerazione delle limitate conseguenze finanziarie, si è riscontrato con una certa frequenza – in casi analoghi – il rinvio alle disponibilità di bilancio, pur non più consentito dalle norme in vigore.

In tutti i casi tuttavia, appare quanto meno necessaria la quantificazione dell'onere e l'identificazione dell'unità previsionale di base nell'ambito delle cui risorse trovano spazio le nuove esigenze.

1.5 A differenza del consueto, la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa a copertura di nuovi oneri ha avuto un rilievo del tutto marginale, essendo stata utilizzata in un solo caso - nell'ambito della già citata legge n. 119 - con una incidenza sul totale degli stanziamenti del quadrimestre inferiore all'1%.

Nel merito, premesso che la disponibilità delle risorse, sulla base di quanto affermato dal Governo in Commissione bilancio, appare certa, va rilevato che non è stata però fornita alcuna indicazione sulla originaria destinazione delle risorse stesse e sul conseguente mutamento della relativa programmazione.

Il ricorso a modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate è stato utilizzato in due occasioni per una quota complessiva di oneri superiore all'11% del totale.

Si tratta, in primo luogo, della già citata legge n. 200 del 1° agosto, di conversione del d.l. n. 147 del 24 giugno, recante proroga di termini e disposizioni urgenti ordinamentali: essa prevede infatti (art. 8 comma 20) che talune disposizioni onerose di carattere permanente relative all'UNIRE vengano coperte mediante le maggiori entrate derivanti dalle nuove lotterie ad estrazione istantanea e da altre lotterie da istituire e regolare con decreto ministeriale.

La norma riproduce la clausola di copertura del disegno di legge di conversione del decreto legge 21 marzo 2003, n. 75, decaduto per decorrenza dei termini, e come quella non

prevede clausole di salvaguardia né sul versante della spesa né su quello dell'entrata a sua copertura, nonostante la ridotta affidabilità di entrate collegate ai settori dei giochi e delle scommesse.

In secondo luogo, nell'ambito della legge n. 212 del 1° agosto, di conversione del d.l. n. 143 del 24 giugno ("Disposizioni urgenti in tema di versamento e riscossione tributi, di fondazioni bancarie e di gare indette dalla Consip S.p.A."), la copertura finanziaria per l'aumento dei compensi per l'attività di riscossione è affidata alle maggiori entrate derivanti dall'aumento della quota delle somme riscosse nell'anno precedente che i concessionari della riscossione hanno l'obbligo di versare entro il 30 dicembre di ogni anno.

Anche qui, pur rilevato che il Governo ha fornito, durante la discussione della legge, elementi di informazione in merito alla ragionevole certezza sulla effettiva acquisibilità delle risorse, si ritiene che sarebbe stata opportuna la previsione di un monitoraggio dell'entrata e la previsione di una clausola di salvaguardia.

1.6 Le forme di copertura estranee alla previsione dell'art. 11 ter della legge 468 hanno "pesato", in termini finanziari, per oltre un quarto della spesa autorizzata nel quadrimestre (circa 600 milioni di euro), ma sono da ricondurre all'unica fattispecie della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali disposta dalla legge n. 219, già citata, per quanto riguarda l'invio in Irak di un contingente militare, e dalla legge n. 231, anch'essa già citata, per la prosecuzione di tutti gli interventi previsti dal d.l. 20 gennaio 2003, n. 4, convertito dalla legge 18 marzo 2003, n. 42.

I relativi oneri, analogamente a quanto operato nei numerosi e ricorrenti casi analoghi, sono stati posti a carico del fondo di riserva per le spese impreviste, ai sensi dell'art. 1 comma 63 della legge n. 549/1995.

La Corte ha ripetutamente esposto le ragioni per cui ritiene questa modalità non conforme al sistema, ed aveva auspicato che la copertura degli oneri in questione potesse avvalersi di risorse appositamente preordinate nell'ambito della legge finanziaria annuale.

Con la legge finanziaria per il 2004 in corso di approvazione, tale esigenza dovrebbe essere finalmente soddisfatta: l'art. 5 del disegno di legge originario – ora art. 7 del testo approvato dal Senato – prevede infatti l'istituzione di un fondo di riserva di 1.200 milioni di euro per provvedere ad eventuali esigenze connesse con la proroga delle missioni internazionali di pace. Il fondo stesso è correttamente allocato in tab. A tra gli oneri di natura corrente che trovano copertura nell'ambito della legge finanziaria e del provvedimento collegato.

1.7 Fra le leggi pubblicate nel quadrimestre in esame ve ne sono alcune che, pur prive di oneri dichiarati, presentano profili di rilevante interesse finanziario.

1) In primo luogo, la legge n. 131 del 5 giugno (“Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”) contiene (art. 2 commi 1 e 5) una delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane, nel rispetto delle competenze legislative delle Regioni e (art. 7) norme volte all’attuazione dell’art. 118 della Cost. in materia di esercizio delle funzioni amministrative.

In entrambe i casi le disposizioni contengono clausole di invarianza degli oneri e la previsione di garanzie di controllo parlamentare sugli aspetti finanziari attraverso i successivi passaggi decisionali, legislativi ed amministrativi, in esse previsti.

Non vi è dubbio tuttavia che le non positive conseguenze – sotto il profilo finanziario – delle precedenti esperienze di decentramento debbano indurre alla massima prudenza a fronte di un così vasto disegno di redistribuzione delle competenze tra Stato ed enti territoriali.

La clausola di neutralità finanziaria, come più volte rilevato dalla Corte, presuppone non soltanto l’assenza – nella legge di delega – di norme potenzialmente produttive di oneri (nel caso di specie qualche perplessità può derivare dalla previsione dei nuovi organi di governo delle città metropolitane – art. 2 comma 4 lett. i – che determinano comunque una spesa aggiuntiva), ma soprattutto la necessità di una dimostrazione analitica che le norme delegate, nel loro insieme, non comportino oneri aggiuntivi.

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 maggior controllo, ma appare comunque opportuno prevedere l’automatica attivazione di un monitoraggio degli effetti finanziari delle norme delegate: ciò vale in particolare nei casi in cui si verte nelle materie di personale e di organizzazione o comunque in quelle in cui l’elemento previsionale è preponderante e dalla normazione delegata scaturiscono diritti soggettivi o comunque oneri non modulabili discrezionalmente.

A tale proposito, si ritiene anche che l’obbligo di vigilanza sulla corretta applicazione delle norme di spesa di cui ai commi 6-bis e 6-ter dell’art.11-ter della legge 468/78, come introdotti dalla legge n. 246/02, nonostante non sia espressamente esteso ai complessi normativi dichiarati finanziariamente neutri, non possa che riguardare anche questi ultimi per una effettiva e completa realizzazione delle finalità della norma.

Non può infine che farsi riferimento a quanto più volte rappresentato dalla Corte circa gli effetti negativi del mancato aggiornamento della normativa contabile rispetto all’evolversi dei

processi di formazione delle norme di spesa: la mancata estensione ai decreti delegati dei referti quadrimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (art. 11-ter comma 6 della legge 468) determina infatti una perdita di significatività dei referti stessi ed il conseguente affievolimento sia delle garanzie poste a tutela degli equilibri della finanza pubblica sia del controllo parlamentare.

2) La legge n. 146 del 18 giugno, relativa alla concessione di prestiti garantiti dallo Stato a favore della “Poverty Reduction and Growth Facility” (PRGF) del Fondo monetario internazionale, ripropone il problema della copertura delle garanzie, per il quale, come è noto, manca una specifica normativa contabile.

Pur considerato che nel caso di specie il coefficiente di rischio appare assai limitato, si ritiene che in questo, come nei casi analoghi, avrebbero dovuto essere preventivamente reperiti ed accantonati dei mezzi di copertura proporzionali appunto al coefficiente di rischio connesso a ciascuna garanzia.

Non sembra invece conforme al sistema l’adottato criterio di inserire la garanzia nell’apposito elenco allegato allo stato di previsione del Ministero dell’economia, in quanto la garanzia stessa è aggiuntiva rispetto a quelle esistenti a legislazione vigente, in base alle quali viene determinata la dotazione del relativo capitolo di bilancio.

Resta peraltro ferma l’esigenza di individuare criteri generali di copertura delle prestazioni di garanzia, anche nell’ambito della riflessione sugli strumenti di governo e di controllo della finanza pubblica avviata lo scorso anno.

3) La legge n. 133 del 10 giugno, di conversione del d.l. n. 73 del 14 aprile, stabilisce che le disponibilità non utilizzate per l’anno 2003 per l’incremento delle pensioni in favore dei soggetti disagiati – a causa dei minori oneri accertati – vengano destinate alla corresponsione dell’assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori istituito dalla legge n. 448/1998 (art. 65) e dell’assegno di maternità di base di cui all’art. 74 del d.lgs. n. 151/2001.

La norma non contiene alcuna quantificazione, né dell’importo delle disponibilità non utilizzate, né di quello delle nuove esigenze di spesa. La relazione tecnica quantifica invece le prime in 136 milioni di euro e le seconde in circa 150.

Il provvedimento costituisce una implicita applicazione dell’art. 11-ter comma 7 della legge di contabilità, in quanto è finalizzato ad ovviare ad uno scostamento rispetto alle previsioni di spesa attraverso conseguenti iniziative legislative.

Le modalità operative non sembrano tuttavia corrette.

Oltre infatti alla mancata indicazione della distribuzione delle risorse tra le due tipologie d'intervento oggetto del finanziamento, con la conseguente difficoltà di verificare l'andamento di ciascuna spesa come richiesto dall'art. 11-ter primo comma della legge n. 468, il testo legislativo è privo delle necessarie quantificazioni di oneri e risorse, la cui individuazione nella sola relazione tecnica non è assolutamente sufficiente, ed è altresì privo dell'indicazione della modalità di copertura adottata: quest'ultima peraltro, anche se presenta elementi della non più consentita utilizzazione di disponibilità di bilancio, assume tuttavia nella sostanza i caratteri della riduzione di una precedente autorizzazione di spesa.

4) Infine, la legge n. 170 dell'11 luglio, di conversione del d.l. n. 105 del 9 maggio ("Disposizioni urgenti per le università e gli enti di ricerca") prevede (art. 1-bis) l'istituzione di un'anagrafe nazionale degli studenti e dei laureati delle università nell'ambito delle ordinarie risorse di bilancio e comunque senza maggiori oneri per la finanza pubblica.

In un primo tempo, la Commissione bilancio Camera aveva espresso parere negativo sulla disposizione, nel presupposto della certezza della sua onerosità. Il parere è stato poi modificato sulla base delle assicurazioni fornite dal Governo circa la capienza della nuova prestazione nel contributo ordinario erogato dal Ministero dell'istruzione al Consorzio interno universitario per il calcolo automatico (CINECA).

In ogni caso, si ritiene che l'onere derivante dalla disposizione in esame avrebbe dovuto almeno essere correttamente quantificato nella relazione tecnica e nel testo legislativo.

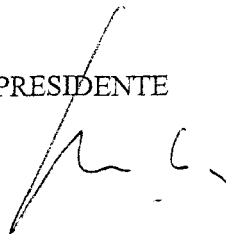
La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 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) 46 schede analitiche delle tipologie di copertura.

IL RELATORE



IL PRESIDENTE



Depositato in segreteria il 5 dicembre 2003

IL DIRIGENTE

