



La
Corte dei Conti

N. 37/CONTR./R.Q./05

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente	dott.	Francesco	STADERINI
Presidenti di sezione:	dott.	Tullio	LAZZARO
	dott.	Fulvio	BALSAMO
	dott.	Rosario Elio	BALDANZA
	Dott.	Massimo	VARI
Consiglieri:	dott.	Maurizio	MELONI
	dott.	Luigi	MAZZILLO
	dott.	Paolo	NERI (relatore)
	dott.	Mario	FALCUCCI
	dott.	Giuseppe	COGLIANDRO
	dott.	Claudio	IAFOLLA
	dott.	Angelo	BUSCEMA
	dott.	Gaetano	D'AURIA
	dott.	Carlo	CHIAPPINELLI
	dott.	Simonetta	ROSA
	dott.	Pietro	RUSSO
	dott.	Ermanno	GRANELLI
	dott.	Renzo	LIBERATI
	dott.	Gabriele	AURISICCHIO
	dott.	Maurizio	PALA
	dott.	Giovanni	COPPOLA
	dott.	Mario	NISPI LANDI
	dott.	Stefano	SIRAGUSA
	dott.	Giovanni	MARROCCO
	dott.	Enrico	FLACCADORO
I Refendario:	dott.	M. 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 25 novembre 2005, il relatore dott. Paolo NERI;

ha approvato la

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2005

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) elenco dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 6) 85 schede analitiche delle tipologie di copertura.

IL RELATORE


IL PRESIDENTE


IL DIRIGENTE


Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2005

1. Profili generali e quantitativi.

1.1 I dati quantitativi della produzione legislativa del secondo quadrimestre del corrente anno, come già quelli del primo, confermano sia una sensibile riduzione della produzione legislativa complessiva, sia l'accresciuta incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria: questi ultimi costituiscono infatti, come nel quadrimestre precedente, oltre un terzo sia del totale delle leggi promulgate, sia di quello delle leggi di spesa.

Inoltre, il loro rilievo finanziario è più che proporzionale al numero dei provvedimenti: nel quadrimestre in esame, infatti, oltre il 95% della spesa relativa alle annualità comprese nel bilancio pluriennale è contenuto nelle leggi di conversione, sia per effetto di norme di spesa previste fin dall'origine, sia per il frequente inserimento di ulteriori disposizioni di spesa conseguenti all'approvazione di emendamenti presentati nel corso del procedimento di conversione. Un esempio particolarmente vistoso - non lontano da quello segnalato nella precedente relazione circa il decreto legge n. 7 del 31 gennaio che constava soltanto di 9 articoli, divenuti 54 nella legge di conversione - è costituito dal decreto legge n. 115 del 30 giugno, che era articolato originariamente in 15 articoli, divenuti 49 nella legge di conversione (legge n. 168 del 18 agosto, su cui cfr. il successivo punto 2.6).

Come risulta anche dall'esame di alcune leggi contenuto nelle pagine che seguono, è proprio questa la tipologia normativa che continua a determinare più

frequentemente elementi di criticità nella legislazione di spesa: spesso infatti gli emendamenti non sono supportati dalla relazione tecnica e i necessari chiarimenti richiesti, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono forniti dalle amministrazioni in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate. Ulteriori approfondimenti sono poi spesso resi impossibili dai tempi ristretti dell'esame parlamentare, determinati dalle necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione.

Le leggi pubblicate assommano a 40, a fronte rispettivamente di 54, 53 e 54 nei corrispondenti periodi del triennio precedente: oltre il 40% del totale (17 leggi) concerne la ratifica di trattati internazionali o contiene autorizzazioni di spesa connesse alla partecipazione ad istituzioni internazionali, mentre 14 leggi – pari ad oltre un terzo del totale – provvedono alla conversione di decreti-legge. Le leggi di iniziativa parlamentare sono state soltanto quattro.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 85 schede allegate, le leggi che hanno dichiarate conseguenze in termini di oneri ammontano complessivamente a 28, di cui 13 di ratifica di trattati internazionali e 10 di conversione di decreti-legge; di esse, 3 derivano da iniziativa parlamentare.

La complessiva incidenza finanziaria della legislazione del quadrimestre è pari, nell'arco del bilancio triennale 2005-2007, che si estende anche al precedente esercizio 2004 per effetto dell'origine nell'esercizio stesso di una piccola quota di oneri, a circa 4.849 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 decisamente superiore sia a quello medio degli ultimi cinque anni, sia a quello del corrispondente periodo del 2004 (3.281 milioni di euro).

La ripartizione tra i singoli esercizi dell'importo in questione è la seguente: circa 1.817 milioni di euro afferiscono al 2005, circa 1.512 al 2006 e circa 1.519 al 2007; al precedente esercizio 2004 sono imputati oneri per poco più di 193 mila euro, in dipendenza di slittamenti di copertura relativi a spese corrispondenti ad obblighi internazionali (art.11-bis comma 5 della legge di contabilità: legge n. 74 del 20 aprile, nonché leggi n. 103 e 104, entrambe del 27 maggio).

La scansione temporale ora indicata pone in evidenza una soluzione di continuità nella tendenza, consolidatasi in tempi recenti, ad una concentrazione degli oneri nel primo anno del triennio di riferimento: torna pertanto a verificarsi quel fenomeno di irrigidimento dei bilanci dei due esercizi successivi al primo - i cui saldi sono definiti soltanto a livello sostanzialmente programmatico – ripetutamente posto in evidenza nelle relazioni concernenti i periodi precedenti.

Anche la quota di spese permanenti – pari a circa 997 milioni annui –, come già nel primo quadrimestre, è decisamente elevata, specie in rapporto all'andamento degli esercizi precedenti: essa è infatti pari al complessivo importo delle spese permanenti approvate nell'intero esercizio 2004.

Quasi il 90% delle spese appartenenti a questa tipologia (890 milioni) è recato dalla legge n. 80 del 14 maggio, di conversione del decreto legge n. 35 del 14 marzo (su cui si rinvia al successivo punto 2.1) e riguarda una serie di interventi di varia natura, tra

cui di particolare rilievo quelli connessi alla delega in materia di previdenza complementare e di ammortizzatori sociali (onere a regime di 530 milioni annui).

In tema di spese permanenti – che presentano caratteri di forte rigidità, in quanto pressoché interamente collegate a posizioni di diritto soggettivo –, si ricorda che la Corte ha costantemente richiamato l'attenzione sull'opportunità dell'introduzione dell'obbligo di una motivata valutazione, sia pure di massima, della loro sostenibilità nel medio/lungo periodo – specie in relazione alle modalità della loro copertura - e ha conseguentemente 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 2005 sia per gli esercizi compresi nel bilancio triennale 2005–2007 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	%
2004	193.200	193.200	100,00	0	0
2005	1.817.430.878	1.403.485.878	77,22	413.945.000	22,78
2006	1.512.260.690	843.592.690	55,78	668.668.000	44,22
2007	1.519.050.610	754.246.610	49,65	764.804.000	50,35
2008	1.107.003.665	735.703.665	66,46	371.300.000	33,54
2009	1.042.003.410	735.703.410	70,60	306.300.000	29,40
2010/13	1.041.712.860	735.412.860	70,60	306.300.000	29,40
2014/18	997.542.040	691.242.040	69,29	306.300.000	30,71
dal 2019	997.041.860	690.741.860	69,28	306.300.000	30,72

Riguardo la significatività dell'andamento della spesa d'investimento – che comunque nel quadrimestre in esame presenta una incidenza notevolmente superiore alla media - ma anche più in generale di quella degli oneri recati dalle leggi di spesa, va tenuto conto del fatto che, a partire dalla riforma della struttura della legge finanziaria (legge n. 208/1999), quest'ultima contiene anche misure di natura espansiva sia sul versante degli oneri correnti che su quello della spesa d'investimento, misure che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa: si è di conseguenza registrata una progressiva riduzione dell'entità delle risorse allocate nel fondo speciale di parte corrente ed in quello di parte capitale.

Tutti gli importi finora indicati sono calcolati sulla base delle espresse indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi: pur considerato che nel quadrimestre in esame la maggior parte degli stanziamenti ha natura di “tetto di spesa”, la loro attendibilità è comunque condizionata, come risulta dalle pagine che seguono, dalla congruità di talune quantificazioni effettuate. In ogni caso, la “tenuta” delle previsioni di spesa contenute nella legislazione più recente è superiore al passato per effetto essenzialmente delle nuove regole poste dalla legge n. 246 del 2002 ed anche dell'attenzione delle Assemblee legislative alle esigenze di corretta identificazione e copertura degli oneri, che ha condotto nella maggior parte dei casi alla modifica di numerose norme dei disegni di legge in adesione alle condizioni poste dalle Commissioni bilancio.

Inoltre, in numerosi casi, in recepimento di condizioni in tal senso poste dalle Commissioni bilancio, sono state introdotte nei testi legislativi clausole di invarianza finanziaria, specie quando nuove funzioni sono state attribuite ad organismi, per lo più

ministeriali, già esistenti: un cospicuo esempio al riguardo è offerto dalla legge n. 109 del 25 giugno, che prevede la individuazione e l'organizzazione di strutture di supporto per i nuovi compiti di coordinamento e verifica degli interventi di sviluppo nel Mezzogiorno (art. 1) ed il coordinamento, anche a livello internazionale, delle funzioni di contrasto delle attività illecite lesive della proprietà intellettuale (art. 2), entrambi senza maggiori oneri rispettivamente a carico del bilancio dello Stato e della finanza pubblica.

In attuazione appunto dell'apposita disposizione contenuta nella legge n. 246 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), la clausola di salvaguardia è stata regolarmente apposta, salvo eccezioni di non grande rilievo indicate nelle pagine che seguono, agli stanziamenti di carattere dichiaratamente previsionale.

In particolare, la clausola di salvaguardia avrebbe potuto essere opportunamente apposta alla legge del 31 luglio, con la quale viene disposto, in conformità all'Accordo di cooperazione del 5 novembre 2003, uno stanziamento di 360 milioni di euro nel periodo 2005-2013 per lo smantellamento dei sommergibili nucleari radiati dalla marina militare russa: qui infatti, pur tenuto conto dell'affermazione contenuta nella relazione tecnica, secondo cui le ipotesi assunte per il calcolo degli oneri "costituiscono riferimento inderogabile" ai fini dell'attuazione della legge, si rilevano alcune quantificazioni che la relazione tecnica stessa definisce "calcolo previsionale di massima". Mancano inoltre indicazioni sia sulla ripartizione degli oneri negli esercizi

compresi nel bilancio triennale, sia sugli oneri per le attività gestionali, attribuite, tramite apposita convenzione, alla Soc. SOGIN.

Per quanto riguarda le numerose leggi di ratifica di trattati internazionali, la clausola di salvaguardia non è stata apposta nel presupposto che i relativi stanziamenti abbiano natura di tetti di spesa.

Al riguardo, si ripete quanto già osservato nello scorso esercizio, e cioè che l'assunzione in via permanente di determinati obblighi – cui corrisponde una pretesa tutelata dal diritto internazionale – non può consentire eventuali limitazioni all'adempimento degli obblighi stessi per insufficienza delle risorse stanziare e neppure compensazioni nell'ambito della stessa o delle altre leggi di ratifica.

Va infine segnalata, per la sua peculiare formulazione che costituisce una assoluta novità, la clausola contenuta nell'art. 2 bis della già citata legge n. 109 del 25 giugno, di conversione del decreto legge n. 63 del 26 aprile: la norma, nell'estendere ai *referendum* abrogativi le agevolazioni fiscali previste per le altre tipologie elettorali, dispone che in alternativa al procedimento previsto dall'art. 11 ter comma 7 della legge di contabilità le amministrazioni competenti possano ripetere *pro quota* dai soggetti interessati (comitati promotori ed altri legalmente costituiti) le somme eccedenti l'importo dello stanziamento.

Anche se formulata in termini di facoltà e non di obbligo, ed anche se occasionata dalla assoluta mancanza di dati a base della quantificazione dell'onere, la disposizione – comportando un contemperamento del beneficio con le esigenze di bilancio valutate in sede di stanziamento – va nella direzione di un rispetto non soltanto formale dei principi costituzionali a tutela delle tenuta dei conti pubblici.

Rinviando alle osservazioni formulate nelle pagine successive relativamente a specifiche fattispecie, quanto alle modalità di copertura continua a manifestarsi il fenomeno – già presente peraltro in misura ancora più rilevante nel primo quadrimestre dell'anno – del frequente ricorso a modalità diverse dai fondi speciali e pertanto non legate alla programmazione della spesa.

Infatti, pur considerato che le spese – pari complessivamente a circa 584 milioni - per la prosecuzione di missioni militari all'estero (leggi n. 157 e 158 del 31 luglio, di conversione rispettivamente dei decreti legge n. 111 e n. 112, entrambi del 28 giugno) sono solo formalmente coperte con la modalità della riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, ma in realtà con risorse specificamente allocate in tab. A per la costituzione del fondo di riserva esclusivamente destinato a tali finalità dall'art. 1 comma 233 della legge finanziaria per il 2005, l'incidenza della copertura a carico dei fondi speciali è di poco superiore al 60% del totale.

Si conferma pertanto la difficoltà di contenere la spesa entro i limiti, molto ridotti rispetto al passato, delle risorse allocate nei fondi speciali.

Sull'utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali non vi sono osservazioni da formulare. Si è tuttavia ripresentata la questione della destinazione dell'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri, accantonamento che, come è noto, è prioritariamente destinato all'adempimento di obblighi internazionali e che può pertanto essere utilizzato per finalità diverse soltanto se tale utilizzazione non reca pregiudizio all'adempimento dei predetti obblighi.

Nella specie, si tratta delle coperture su tale accantonamento di spese di personale

di carattere permanente recate dalla legge n. 168 del 17 agosto, di conversione del decreto legge n. 115 del 30 giugno (su cui cfr., per altri profili, il successivo punto 2.6): in particolare, dell'aumento di organico del personale della carriera diplomatica (art. 1 comma 3 della legge di conversione) e dello stanziamento di risorse per il rinnovo del contratto della carriera diplomatica (art. 13).

Come si è detto, la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa è stata utilizzata in un elevato numero di casi, con una incidenza complessiva, in termini quantitativi – detratte, come si è detto, le spese per la prosecuzione delle missioni militari – pari ad oltre un quinto del totale delle coperture.

Lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra rientra a pieno titolo nella fisiologia del sistema (esso rappresenta del resto una delle tre sole modalità di copertura codificate dalla legge di contabilità), ma presuppone, oltre ovviamente ad una corretta quantificazione delle nuove esigenze e alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti dai quali si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti.

L'omissione di queste indicazioni – che determina un ulteriore elemento di perplessità sui criteri di quantificazione degli stanziamenti a legislazione vigente – si ripete anche nel quadrimestre in esame: in aggiunta ai numerosi casi indicati nelle pagine successive, possono essere qui citati la legge n. 109 del 25 giugno, di conversione del decreto legge n. 63 del 26 aprile, dove la copertura dell'incentivazione della produttività del personale già appartenente al Ministero della pubblica istruzione è

a carico delle risorse stanziare dalla legge finanziaria 2005 per interventi a favore della scuola, e la legge n. 155 del 31 luglio, di conversione del decreto legge n. 144 del 27 luglio, dove i fondi per la prevenzione antiterroristica negli aeroporti (art. 9 *bis*) vengono imputati ai trasferimenti all'ENAC connessi all'espletamento dei compiti istituzionali e all'attuazione del contratto di programma, i cui importi sono annualmente determinati dalla legge finanziaria.

Nel rinviare, per quanto riguarda il ricorso a nuove o maggiori entrate a copertura di nuove spese all'esame della legge n. 80, l'unica che presenti tale modalità di copertura, contenuta nelle pagine che seguono (punto 2.1), si rileva infine che l'utilizzazione di modalità di copertura non inquadrabili tra quelle indicate dalla legge di contabilità costituisce nel quadrimestre in esame, a differenza del consueto, un fenomeno del tutto marginale: l'unico caso che ha dato luogo ad osservazioni è contenuto nella citata legge n. 168.

2. Osservazioni su singole leggi

2.1 Legge n. 80 del 14 maggio, di conversione del decreto-legge n. 35 del 14 marzo, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile, ecc.

Si tratta della legge più onerosa del quadrimestre, in quanto comporta spese nel triennio per circa 3520 milioni di euro, pari ad oltre due terzi del totale, ed inoltre oneri permanenti molto elevati (circa 890 milioni annui).

Gli oneri di maggior rilievo sono costituiti dalle spese in conto capitale per l'incentivazione e lo sviluppo dell'industria della difesa (400 milioni nel triennio: art. 6 *bis*), da quelle, anch'esse in conto capitale, a sostegno e garanzia dell'attività produttiva (350 milioni nel triennio e 65 nel 2008: art. 11), nonché da quelle, di parte corrente, per l'attuazione di deleghe legislative in materia previdenziale (750 milioni nel triennio e 530 a regime a decorrere dal 2008: art. 13) e per interventi riguardanti l'occupazione (circa 916 milioni nel triennio: art. 13).

Oltre a queste, la legge reca una serie di disposizioni di contenuto disparato, molte delle quali aggiunte a seguito di emendamenti approvati nel corso del procedimento di conversione.

Le disposizioni che presentano gli aspetti di criticità di maggior rilievo sono le seguenti:

1) La copertura di parte degli oneri per l'istituzione del sistema di informazione visti (22,5 milioni nel 2007 e 42,3 a regime a decorrere dal 2008), di parte degli oneri per l'attuazione di deleghe legislative in materia previdenziale (23,5 milioni nel 2005, 17 nel 2006 e 15 annui a partire dal 2007), nonché di parte degli oneri per le varie disposizioni indicate dal primo comma dell'art. 15 (68 milioni nel 2005, 319 nel 2006, 293 nel 2007 e 306 a decorrere dal 2008) è effettuata a carico delle maggiori entrate derivanti dalle misure di contrasto all'uso illegale di apparecchi di intrattenimento, da cui vengono stimate maggiori entrate complessive per circa 100 milioni di euro annui a partire dal 2006, nonché da due successivi aumenti dell'accisa sui prodotti alcolici (231 milioni annui stimati a partire dal 2006) e dalle modifiche alle percentuali di

compensazione dei prodotti agricoli, dalla cui determinazione con decreto ministeriale dovranno derivare maggiori entrate per 20 milioni di euro a partire dal 2006.

Prescindendo da talune perplessità, estesamente prospettate dal Servizio bilancio della Camera, sulla congruità delle quantificazioni degli oneri, si rileva che la copertura, specie a partire dal 2008, quando gli oneri da sostenere sono valutati in misura sostanzialmente uguale alle maggiori entrate stimate, non appare ispirata a criteri prudenziali, specie per quanto riguarda le entrate derivanti dalle misure di contrasto all'uso illegale di apparecchi da intrattenimento: la quantificazione di tali entrate è stata infatti effettuata sulla base del recupero di tutti gli apparecchi che attualmente operano illegalmente, il cui numero è stato per di più stabilito a seguito di una mera valutazione presuntiva dell'amministrazione dei monopoli di Stato.

Per quanto riguarda le ulteriori maggiori entrate, nessuna valutazione può essere effettuata su quelle derivanti dalle modifiche alle percentuali di compensazione dei prodotti agricoli, affidate alla fonte regolamentare, mentre per quanto riguarda l'aumento dell'accisa sui prodotti alcolici la quantificazione risulta coerente con gli attuali dati di consumo, che però potrebbero essere influenzati negativamente dalla doppia "tranche" di aumenti apportati dalla norma in esame.

2) Per una serie di nuovi oneri - 10 milioni annui in via permanente per l'attuazione di deleghe previdenziali (art. 13 comma 1); 8 milioni per ciascuno degli anni 2005 e 2006 per interventi in materia di occupazione (art. 13 comma 5); 4,25 milioni nel 2005, 133 milioni nel 2007 e 65 nel 2008 a parziale copertura delle autorizzazioni di spesa indicate dall'art. 15 comma 1 lett. d) – la copertura è operata