

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2006

1. Profili generali.

In coincidenza con la fine della legislatura, il numero di leggi pubblicate nel quadrimestre in esame è particolarmente elevato: esse assommano infatti a 106, numero pressoché identico a quello (104) del primo quadrimestre del 2001, ultimo della precedente legislatura, mentre la media annua dei corrispondenti periodi del quadriennio 2002/2005 è di appena 45 leggi.

Tuttavia, a parte il fatto che una percentuale elevatissima – quasi il 60% del totale – concerne leggi di ratifica di trattati internazionali, l'incidenza finanziaria complessiva è di poco superiore alla media del quinquennio e largamente inferiore a quella del primo quadrimestre del 2001 (4,85 miliardi di euro rispetto a 14,77).

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 95 schede allegate, le leggi che determinano conseguenze di carattere finanziario ammontano a 58: di esse, 36 hanno ad oggetto la ratifica di trattati internazionali e 9 provvedono alla conversione di decreti-legge. Delle restanti 13, le leggi di iniziativa parlamentare – alcune delle quali peraltro risultanti dall'unificazione con disegni di legge governativi – sono nove.

La complessiva incidenza finanziaria di queste leggi è pari, nell'arco del bilancio triennale 2006/2008, che si estende anche al precedente esercizio 2005 per effetto dell'origine nell'esercizio stesso di numerosi oneri, a circa 4.850 milioni di euro.

Come già segnalato nelle relazioni concernenti i quadrimestri più recenti, i provvedimenti d'urgenza non solo costituiscono oltre un terzo delle leggi di spesa (al netto di quelle di ratifica), ma 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.

Anche nel quadrimestre in esame non mancano vistosi esempi della proliferazione di norme in sede di conversione: pur senza tener conto dei commi aggiunti agli articoli originari, gli articoli stessi passano dai 6 del decreto-legge n. 250/05 ai 23 della legge di conversione (n. 27 del 3 febbraio), dai 6 del decreto-legge n. 272/05 ai 30 della legge di conversione (n. 49 del 21 febbraio) e infine dai 40 del decreto-legge 273/05 agli 83 della legge di conversione (n. 51 del 23 febbraio).

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 dalla necessità di

rispettare i termini costituzionali di conversione, nonché dalla chiusura dell'esame per l'apposizione della questione di fiducia.

La ripartizione tra i singoli esercizi del già indicato importo complessivo di 4.850 milioni di euro è la seguente: 3.721 milioni afferiscono al 2006, circa 505 al 2007 e circa 458 al 2008; al precedente esercizio 2005 sono imputati oneri per circa 166 milioni di euro, in dipendenza della pubblicazione nei primi giorni del 2006 di alcune leggi approvate sul finire del 2005, di numerosi slittamenti di copertura relativi a spese corrispondenti ad obblighi internazionali (art. 11 bis comma 5 della legge di contabilità) e della conversione nel corrente anno di decreti-legge emanati nel 2005.

In due casi (legge n. 13 del 9 gennaio e legge n. 105 del 27 febbraio), lo slittamento è motivato dal fatto che si tratta di spesa in conto capitale già approvata da un ramo del Parlamento.

Dalla ripartizione per singoli esercizi sopra indicata, risulta che la maggior parte degli oneri è imputata al primo anno dal triennio di riferimento (2006) e che pertanto si verifica soltanto in misura relativamente contenuta il fenomeno di irrigidimento dei futuri bilanci, tanto più che non è stata utilizzata la tecnica dei limiti di impegno e che la determinazione delle spese ultratriennali ma non permanenti - nei pochi casi in cui esse sono previste - è rinviata alle corrispondenti leggi finanziarie.

2. Tipologie di spesa.

Anche la quota di spese permanenti – pari a circa 265 milioni annui – è particolarmente contenuta, almeno rispetto alla media dei corrispondenti periodi dei precedenti esercizi.

La parte maggiore di questi oneri permanenti - oltre 169 milioni - è recata dalla legge n. 81 dell'11 marzo, di conversione del DL n. 2 del 10 gennaio ed è connessa ai benefici in materia di previdenza agricola di cui all'art. 01, aggiunto in sede di conversione.

L'originaria formulazione dell'art. 01 è stata oggetto di messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica in data 3 marzo 2006, recante la richiesta di una nuova deliberazione con specifico riguardo ai commi da 3 a 7 per carenze di quantificazione e quindi di copertura, carenze che determinavano "la palese inosservanza dell'art. 81, quarto comma, della Cost."

A seguito di tale intervento, le disposizioni contenute nei commi in questione sono state eliminate e la legge è stata regolarmente promulgata; peraltro, le disposizioni superstiti dell'art. 01 non sono sorrette da un'adeguata quantificazione degli oneri, presumibilmente per i consueti problemi derivanti dall'inserimento di complesse disposizioni di spesa nel corso dei ristretti tempi dell'iter di conversione del decreto-legge.

Non è stata infatti fornita una vera e propria relazione tecnica, ma soltanto due distinte note, una del Ministero delle politiche agricole ed una del Ministero dell'Economia: quest'ultima riconosce del resto esplicitamente la necessità della predisposizione di una nuova relazione tecnico-finanziaria al fine di verificare gli oneri e le relative coperture. Inoltre, alcune delle condizioni - sia pure di minor rilievo - poste dallo stesso Ministero per il parere favorevole non risultano accolte.

Una più attenta valutazione degli oneri sarebbe stata tanto più opportuna in quanto le disposizioni in esame non soltanto comportano, come si è detto, oneri permanenti di

notevole rilievo, ma anche oneri per oltre un miliardo di euro nel triennio 2006/2008: inoltre, pur trattandosi di oneri stimati, non è stata apposta la clausola di salvaguardia.

Per quanto riguarda infine la copertura finanziaria, attuata in parte minore attraverso nuove entrate derivanti dalle disposizioni stesse e in parte maggiore attraverso la riduzione del Fondo per le aree sottoutilizzate, si rileva che per le nuove entrate la documentazione in atti si sostanzia in una enunciazione previsionale non sorretta da adeguati elementi conoscitivi e che nessuna notizia è stata fornita circa la precedente destinazione delle risorse sottratte al Fondo per le aree sottoutilizzate: a quest'ultimo proposito, si rileva altresì che l'utilizzazione a copertura di oneri permanenti di risorse di parte capitale determina ulteriori perplessità, in quanto sono proprio le risorse di tale natura quelle che – almeno tradizionalmente – consentono il maggior margine di modulazione nell'ambito delle annuali manovre di bilancio.

Sempre in tema di spese permanenti, che, come è noto, presentano comunque carattere di forte rigidità, in quanto nella quasi totalità collegate a posizioni di diritto soggettivo, la Corte – indipendentemente dal rilievo e dalla specificità da esse assunti nei singoli quadrimestri – 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 2006

sia per gli esercizi compresi nel bilancio triennale 2006–2008 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	%
2005	165.862	137.362	82,8	28.500	17,2
2006	3.721.085	3.357.364	90,2	363.721	9,8
2007	504.688	443.888	87,9	60.800	12,1
2008	458.370	447.070	97,5	11.300	2,5
Dal 2009	264.717	262.108	99,1	2.609	0,9

Riguardo la significatività dell'andamento della spesa d'investimento – che comunque nel quadrimestre in esame presenta una incidenza piuttosto modesta rispetto 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 netta riduzione dell'entità delle risorse allocate nel fondo speciale di parte corrente ed in quello di parte capitale.

3. La clausola di salvaguardia.

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle espresse indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi: pur tenendo conto della presenza di numerosi stanziamenti che costituiscono “tetti di spesa”, la loro attendibilità è

comunque condizionata, come risulta dalle osservazioni già formulate nei riguardi di taluni aspetti della legge n. 81, nonché da quelle contenute nelle pagine che seguono, dalla congruità delle quantificazioni effettuate: congruità non sempre verificabile sulla base delle informazioni fornite dalle relazioni tecniche, specie per gli emendamenti ai provvedimenti di urgenza, discussi spesso a ridosso della scadenza dei termini di conversione.

Ai fini della “tenuta” delle previsioni di spesa costituiscono comunque un buon supporto le regole della legge n. 246 del 2002, ed in particolare la norma di carattere preventivo secondo cui ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese deve indicare espressamente, per ciascuno anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime.

Peraltro, oltre al già citato caso dell’art. 01 della legge n. 81, emergono nella legislazione del quadrimestre altre disposizioni di spesa cui la clausola di salvaguardia avrebbe dovuto essere apposta.

Infatti, alcune disposizioni contenute nella legge n. 49 del 21 febbraio, di conversione del DL n. 272 del 30 dicembre 2005 (art. 2 commi da 1-*bis* a 1-*quinqües* e art. 3 commi da 1-*bis* a 1-*quinqües*) dispongono incrementi delle dotazioni organiche rispettivamente nell’ambito dell’Amministrazione civile dell’Interno e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco senza apporre ai relativi stanziamenti – la cui natura previsionale appare indubbia – la clausola di salvaguardia, la cui opportunità era stata segnalata anche dalla Commissione bilancio della Camera.

Va tenuta presente al riguardo che, in entrambi i casi, lo stanziamento è di carattere globale e manca perciò l'indicazione delle autorizzazioni di spesa connesse alle singole disposizioni onerose (come previsto dalla legge n. 246 del 2002) e che mancano altresì elementi di valutazione in particolare per la spesa a regime. In sostanza, l'unico elemento disponibile è la conferma da parte del Governo in Commissione bilancio della "correttezza degli oneri stimati" e della "disponibilità delle risorse richiamate a copertura".

Sempre nell'ambito della legge n. 49, il tenore della disposizione di cui all'art. 4-*duodecies* comma 3-*ter* (oneri per il trattamento sanitario e socio-riabilitativo di talune categorie di minori tossicodipendenti) sembra comportare uno stanziamento di carattere previsionale così da rendere necessaria l'apposizione della clausola di salvaguardia: anche qui, comunque, nessuna ulteriore notizia è stata fornita sui criteri di determinazione dello stanziamento.

Inoltre, la clausola di salvaguardia non è stata apposta allo stanziamento connesso ai benefici fiscali ai proprietari di immobili locati a determinate categorie di conduttori (art. 2 e 3 della legge n. 86 del 3 marzo, di conversione del DL n. 23 del 1° febbraio): qui comunque il Governo ha sostenuto in sede di Commissione bilancio la non necessità della clausola in quanto "la quantificazione degli oneri derivanti dall'attuazione del provvedimento è basata su criteri prudenziali".

E' appena il caso di rilevare al riguardo che la clausola di salvaguardia ha una funzione di garanzia e che la sua apposizione è obbligatoriamente prevista dall'ordinamento contabile al verificarsi della condizione obbiettiva del carattere meramente previsionale della spesa, senza margini di valutazioni discrezionali.

Si ritiene invece che nei casi in cui vi siano dubbi nella sussistenza di tale condizione obbiettiva, l'apposizione della clausola stessa non costituisca un obbligo, ma sia il risultato di una valutazione di opportunità: un esempio al riguardo è offerto dalla nuova normativa sull'indennizzo per "i soggetti emofilici danneggiati da somministrazione di emoderivati" (art. 4 della legge n. 27 del 3 febbraio, di conversione del DL n. 250 del 5 dicembre 2005).

Qui infatti la platea degli interessati è già esattamente individuata, ma – considerato che la relazione tecnica nulla aggiunge al contenuto della norma, non consentendo così di valutare con certezza la congruità del risarcimento unitario medio risultante dallo stanziamento – l'apposizione della clausola sarebbe stata comunque opportuna.

Tutte le clausole di salvaguardia apposte nella legislazione del quadrimestre dispongono il monitoraggio dell'attuazione delle relative norme finanziarie ai fini dell'avvio del procedimento e dell'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'art. 11-*ter*, comma 7, della legge di contabilità e della trasmissione alle Camere degli eventuali decreti di prelevamento dal Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine di cui all'art. 7 secondo comma n. 2 della legge medesima.

Tale procedura, più rigorosa e, almeno in teoria, più tempestiva di quella di cui all'art. 11 comma 3 lett. i-*quater* della legge citata, che consente il diretto inserimento nella legge finanziaria di norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi per l'attuazione delle quali si verificano scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o d'entrata, può essere utilizzata, come è noto, soltanto qualora le spese derivino da interventi di carattere obbligatorio e siano connesse a specifiche tipologie iscritte

nell'elenco dei capitoli allegati allo stato di previsione del Ministero dell'economia per i quali il Ministro può autorizzare il ricorso alle risorse stanziare nel Fondo di cui sopra.

L'unica eccezione all'utilizzazione della procedura di cui all'art. 11-ter comma 7 della legge di contabilità è contenuta nella legge n. 44 del 7 febbraio, recante nuove disposizioni in materia di assegno sostitutivo dell'accompagnatore militare.

La percezione dell'assegno sostitutivo costituisce infatti indubbiamente un diritto soggettivo degli interessati, ma il relativo capitolo di spesa non risulta inserito nel sopraindicato elenco dei capitoli per i quali si possa attingere al Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

La clausola di salvaguardia adottata prevede che qualora nel corso dell'attuazione della legge si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle risorse stanziare, debba provvedersi a modificare conseguentemente l'importo degli assegni degli aventi diritto, con l'obbligo, per il Ministro dell'economia, di riferire al Parlamento su cause ed entità degli scostamenti stessi.

La procedura indicata costituisce uno dei rari esempi di contemperamento preventivo della normativa sostanziale con l'esigenza di tenuta delle previsioni di spesa e, qualora fosse adottata in via generale, sarebbe idonea a garantire il rispetto dei limiti finanziari almeno della nuova legislazione di spesa.

Per quanto riguarda infine le numerose leggi di ratifica di trattati internazionali, in linea generale – e con l'unica eccezione della legge n. 279 del 15 dicembre, in cui l'apposizione della clausola è stata posta come condizione ai sensi dell'art. 81 Cost. dalla Commissione bilancio Camera – 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 dell'obbligo di effettuare in via permanente determinati adempimenti – cui corrisponde una pretesa tutelata dal diritto internazionale – non può consentire eventuali limitazioni agli adempimenti stessi per insufficienza delle risorse stanziare e neppure compensazioni nell'ambito della stessa o delle altre leggi di ratifica.

4. La quantificazione degli oneri.

Sotto il profilo della quantificazione degli oneri recati dalla legislazione del quadrimestre in esame, si è già rilevato che gli elementi di criticità si manifestano soprattutto – se non esclusivamente – nei riguardi delle norme aggiunte ai decreti-legge in sede di conversione: norme che determinano peraltro la parte di gran lunga più rilevante degli oneri complessivamente autorizzati.

Oltre a rinviare a quanto già osservato circa la quantificazione degli oneri recati dalla legge n. 81, si elencano qui di seguito le maggiori carenze evidenziate.

1) Nell'ambito della legge n. 21 del 27 gennaio, di conversione del DL n. 245 del 30 novembre (misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania), la quantificazione degli oneri determinati dall'incremento di posti nel ruolo speciale del Dipartimento della protezione civile disposto dall'art. 1 bis non è supportata da una relazione tecnica, nonostante si tratti di spese di personale di carattere permanente.

2) La legge n. 22 del 27 gennaio, di conversione del DL n. 1 del 3 gennaio, contiene disposizioni per l'esercizio domiciliare del voto, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, i cui

oneri sono coperti indistintamente in parte attraverso la riduzione del Fondo per le aree sottoutilizzate (di conto capitale) ed in parte minore utilizzando l'apposito accantonamento del fondo speciale di parte corrente. La relazione tecnica non contiene però alcun elemento dal quale possa desumersi se e in che misura gli oneri coperti con le risorse del Fondo abbiano natura di conto capitale: l'utilizzazione di risorse di parte capitale per esigenze di natura corrente costituisce infatti una dequalificazione della spesa e non è consentita dalle norme di contabilità (art. 11-ter comma 1 lett. a della legge n. 468).

3) Permane poi, tra le carenze di carattere generale delle relazioni tecniche, la mancanza di indicazioni sui criteri di quantificazione degli stanziamenti che costituiscono dei tetti di spesa: come più volte osservato, tali indicazioni dovrebbero non soltanto offrire la dimostrazione della congruità di tali stanziamenti rispetto agli obiettivi perseguiti, ma anche consentire valutazioni circa la possibile esistenza di ulteriori oneri derivanti dalla necessità di effettuare altre spese connesse all'intervento oggetto della norma o comunque al completamento dell'intervento stesso.

Un esempio nella legislazione del quadrimestre è offerto dall'art. 4 ter della legge n. 27 del 3 febbraio, di conversione del DL n. 250 del 5 dicembre 2005, con il quale viene disposto l'incremento di 14 milioni di euro - di cui non vengono indicate neppure le finalità - del finanziamento del Centro San Raffaele del Monte Tabor, il cui importo era stato oggetto della recente legge n. 248 del 2 dicembre 2005.

4) Si è già richiamata l'attenzione sulla mancanza di clausole di salvaguardia a tutela della tenuta degli stanziamenti recati dalla legge n. 49 a copertura degli oneri derivanti dai disposti incrementi di dotazioni organiche nell'ambito del Ministero