

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. LXXXVIII
N. 1

CORTE DEI CONTI

Sezioni Riunite

**Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche
di quantificazione degli oneri relativamente alle leggi approvate
dal Parlamento nel periodo gennaio-aprile 1992**

*(Articolo 11-ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468,
introdotto dall'articolo 7 della legge 23 agosto 1988 n. 362)*

—
Comunicata alla Presidenza il 28 luglio 1992
—

11-CDC-CQO-0001-0

ATTI PARLAMENTARI
XI LEGISLATURA

Doc. LXXXVIII
N. 1

C O R T E D E I C O N T I

Sezioni Riunite

**Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche
di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate
nel quadrimestre gennaio-aprile 1992**

*(Articolo 11-ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468,
introdotto dalla legge 23 agosto 1988 n. 362)*



INDICE

Deliberazione	<i>Pag.</i>	5
Relazione:		
1.1 – Dati e valutazioni d’insieme	»	5
1.2 – Spese pluriennali per ammortamento mutui e fattispecie assimilabili	»	6
1.3 – Oneri permanenti di personale	»	10
1.4 – Altri oneri permanenti inderogabili	»	13
1.5 – Altre leggi di spesa con oneri ultratriennali	»	14
2. – Osservazioni su singole leggi	»	16
2.1 – Notazioni preliminari	»	16
2.2 – Legge n. 426 del 30-12-1991	»	17
2.3 – Legge n. 22 del 20-1-1992	»	18
2.4 – Legge n. 58 del 29-1-1992	»	18
2.5 – Legge n. 66 del 6-2-1992, di conversione del D.L. 30-12-1991, n. 417	»	18
2.6 – Legge n. 212 del 26-2-1992	»	19
3. – Leggi contenenti oneri non quantificati o non espressi	»	20
Appendice:		
TAVOLA 1. – Elenco delle leggi pubblicate nel periodo gennaio-aprile 1992.	»	25
TAVOLA 2. – Oneri finanziari indicati da leggi pubblicate nel periodo gennaio-aprile 1992	»	29
TAVOLA 3. – Quadro riassuntivo dei mezzi di copertura	»	31



La Corte dei Conti

a Sezioni riunite in sede referente,
composte dai magistrati:

PRESIDENTE f.f.: Ferdinando ANGELINI

CONSIGLIERI: Rosario MARESCA
Claudio DE ROSE
Manin CARABBA
Carmelo GERACI
Francesco BATTINI
Domenico MARCHETTA
Maurizio MELONI
Mario GIAQUINTO
Massimo VARI
Paolo NERI (relatore)

Visti il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni;

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;

Udito, nella Camera di consiglio del 17 luglio 1992, il relatore, Cons. Paolo NERI;

Presente il vice Procuratore Generale Lucio TODARO; con l'intervento dei componenti supplenti Rita ARRIGONI PALLOTTA, Maria SANTORO D'AMBROSIO e Gaetano D'AURIA;

Ha deliberato la seguente

Relazione per il Parlamento n. 1 RQ 1992 sulle leggi pubblicate nel periodo gennaio-aprile 1992

1.1 Dati e valutazioni d'insieme

La produzione legislativa del primo quadrimestre dell'anno in corso è stata molto intensa e si è concentrata pressochè interamente nei primi due mesi. Complessivamente, sono state pubblicate nel periodo 153 leggi, delle quali 12 sono provvedimenti di conversione di altrettanti decreti-legge e 16 sono leggi di ratifica di accordi internazionali.

Le leggi che hanno dichiarate conseguenze di carattere finanziario ammontano a 67, di cui 38 di iniziativa governativa e 29 di iniziativa parlamentare. Ad esse, come risulta

del prosieguo dell'esposizione, debbono aggiungersene alcune, che ad avviso della Corte comportano — sia pure in entità non rilevante — oneri impliciti e pertanto non quantificati né coperti.

Gli oneri autorizzati — ad eccezione di quelli recati dalla legge n.58, la cui presa in considerazione renderebbe i dati non omogenei per i motivi esposti al successivo punto 2.4 — ammontano a 1.766,8 miliardi per il 1991 (l'imputazione a tale esercizio deriva o dalla promulgazione della legge nel dicembre 1991 o da slittamenti di copertura ai sensi del quinto comma dell'art. 11 bis della legge 468), 3.977,3 miliardi per il 1992, 5.694,6 miliardi per il 1993 e 5.647 miliardi per il 1994 (1) per un totale di 17.077,7 miliardi.

A parte la rilevanza quantitativa, l'elemento che caratterizza le nuove spese introdotte dalle leggi approvate nel quadrimestre è costituito dal protrarsi di buona parte di esse oltre il triennio, senza che, nella quasi totalità dei casi, siano stati apprestati o almeno programmaticamente indicati mezzi di copertura.

In particolare, tale situazione — non nuova, ma che ora ha assunto dimensioni eccezionali — si verifica proprio per le due categorie di spese di carattere inderogabile e di entità non modulabile dalle future leggi finanziarie: le spese pluriennali per l'ammortamento di mutui a carico del bilancio dello Stato, volte a soddisfare diritti di credito degli enti mutuanti, e le spese di personale derivanti da aumenti di organico o dalla corresponsione di trattamenti economici più elevati.

Come si è detto, entrambe le citate categorie sono cospicuamente rappresentate nella legislazione del periodo di cui trattasi: ciò non soltanto appare non conciliarsi con l'attuale situazione di estrema gravità della finanza pubblica e con i programmi di risanamento a medio termine, ma contrasta con «l'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura», di recente riaffermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 384 del 15 — 17 ottobre 1991 su fattispecie relativa proprio a spese pluriennali per ammortamento mutui.

D'altra parte, come già posto in rilievo nel capitolo dedicato alla legislazione di spesa della recente relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato, se in passato l'evoluzione ultratriennale della spesa poteva essere in qualche modo sostenuta dalla lievitazione «spontanea» delle entrate, una tale ipotesi non è oggi più attendibile di fronte ai fenomeni di sovrastima delle entrate manifestatisi negli ultimi esercizi, e soprattutto alla recente tendenza al reperimento di risorse attraverso entrate di carattere straordinario e non ripetibile e al conseguente crescente allontanamento dei saldi netti da finanziare a legislazione vigente del bilancio pluriennale da quelli programmatici.

Le leggi di cui trattasi sono partitamente indicate nei paragrafi che seguono.

1.2 *Spese pluriennali per ammortamento mutui e fattispecie assimilabili*

a) *Legge 430 del 23.12.1991 (Interventi per l'edilizia scolastica e universitaria e per l'arredamento scolastico).*

La legge (art. 1) autorizza la Cassa depositi e prestiti a concedere mutui ventennali ai comuni, alle province e alle istituzioni scolastiche dotate di personalità giuridica per un ammontare complessivo di 1500 miliardi con onere di ammortamento a carico dello Stato.

(1) Ivi compresa la quota afferente al 1994 degli oneri recati dalle leggi n. 430 e 431, non espressamente indicata nelle leggi stesse (490 miliardi).

La copertura – a carico del fondo speciale per le spese in conto capitale – è prevista in 200 miliardi per il solo esercizio 1993. Considerato che la legge finanziaria 1992 prevede uno specifico accantonamento anche per il 1994, l'onere annuo per il quale non è indicata alcuna copertura decorrere dal 1995 per la durata di 18 esercizi. Sotto altro profilo, la legge in argomento (art. 3) autorizza inoltre le università a contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti e con altri istituti di credito con onere di ammortamento da fronteggiare anche con i finanziamenti già concessi dallo Stato: come rilevato dalla Commissione Bilancio del Senato nella seduta del 2 luglio 1991, si espande così l'indebitamento del settore pubblico allargato.

b) Legge n. 431 del 31.12.1991 (Interventi a favore del settore navalmecanico e armatoriale).

La legge (art.1) autorizza il Ministro della Marina Mercantile a concedere contributi a favore delle imprese appartenenti ai due settori sopraindicati; per la corresponsione di tali contributi il Ministro stesso (art. 2) autorizza le imprese beneficiarie ad accendere mutui nei limiti degli importi del contributo concesso.

L'ammortamento dei mutui è a carico dello Stato ed ha la durata di dieci anni.

La copertura – a carico del fondo speciale per le spese in conto capitale – è prevista per il triennio 91/93 in quote crescenti derivanti dall'utilizzazione del meccanismo dei limiti d'impegno (100 miliardi per il 1991, 125 per il 1992 e 100 per il 1993): l'onere risulta così di 100 miliardi per il 1991, 225 per il 1992 e 325 per il 1993.

Per quanto riguarda gli esercizi successivi al triennio, considerato che la legge finanziaria 1992 prevede uno specifico accantonamento anche per il 1994, l'onere per il quale non sono stati indicati mezzi di copertura risulta di conseguenza di 325 miliardi annui dal 1995 al 2000, di 225 nel 2001 e di 100 nel 2002.

c) Legge n. 32 del 23.1.1992 (Interventi in favore delle zone terremotate della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria).

La legge (art.1) autorizza la spesa complessiva di 4.300 miliardi nel triennio 92/94, da reperire mediante apposite operazioni di mutuo da effettuare dall'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno: per far fronte all'ammortamento di tali mutui, sono autorizzati limiti di impegno decennali di 260 miliardi per il 1993 e 520 per il 1994.

L'onere coperto – utilizzando l'apposito accantonamento del fondo speciale di parte capitale – è così di 260 miliardi per il 1993 e 780 per il 1994; quello non coperto è di 780 miliardi per ciascun esercizio dal 1995 al 2002 e di 520 miliardi per l'esercizio 2003.

d) Legge n. 68 del 5.2.1992 (Ristrutturazione dell'autotrasporto di cose per conto terzi).

Oltre ad altri benefici limitati al triennio di copertura, la legge in argomento prevede (art. 3 comma 2) la possibilità di autorizzare le imprese a contrarre mutui in relazione all'acquisto di autoveicoli entro determinati limiti e con onere di ammortamento a totale carico dello Stato.

A tale finalità, anche se ciò non è espressamente indicato, deve ritenersi preordinata la previsione di un limite di impegno di 40 miliardi – per il quale viene utilizzato l'apposito accantonamento del fondo speciale di parte capitale – per l'esercizio 1993, la cui durata non risulta però determinata.

In ogni caso, a partire dall'esercizio 1995 dovrebbe gravare sul bilancio, per un numero di esercizi non determinato, un onere annuo di 40 miliardi a fronte del quale non sono stati indicati mezzi di copertura.

e) *Legge n. 139 del 5.2.1992* (Interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna).

La legge (art. 1) destina alla finalità sopraindicata limiti di impegno quindicennali di 150 miliardi a decorrere dal 1993 e di 100 miliardi a decorrere dal 1994 per l'ammortamento (capitale ed interessi) dei mutui che la Regione Veneto, la provincia di Venezia ed altri enti sono autorizzati dalla legge stessa a contrarre.

Per gli esercizi 1993 e 1994, che rientrano nel bilancio triennale sul quale viene effettuata la copertura mediante utilizzazione dell'apposito accantonamento del fondo speciale di parte capitale, si ha così un onere rispettivamente di 150 e di 250 miliardi.

Per gli esercizi successivi, si ha un onere di 250 miliardi annui dal 1995 al 2007 e di 100 miliardi nel 2008, a fronte del quale non è stato indicato alcun mezzo di copertura.

f) *Legge n. 140 del 7 febbraio 1992* (Interventi nel settore della irrigazione e a sostegno della cooperazione agricola).

La legge contiene due distinte previsioni di spesa, la prima (art. 1) relativa all'ammortamento a carico del bilancio dello Stato (limiti di impegno ventennali di 30 miliardi per il 1992 e 20 per il 1993) dei mutui che i consorzi di bonifica e di irrigazione sono autorizzati a contrarre e la seconda (art. 2) relativa al concorso dello Stato negli interessi sui mutui contratti dalle cooperative (limite di impegno ventennale di 40 miliardi per il 1992).

L'onere coperto – mediante utilizzazione dell'apposito accantonamento di fondo speciale di parte capitale – è così di 70 miliardi per il 1992 e di 90 miliardi per ciascuno degli anni 1993 e 1994; quello non coperto è di 90 miliardi per ciascun esercizio dal 1995 al 2011 e di 20 miliardi per l'esercizio 2012.

g) *Legge n. 211 del 26 febbraio 1992* (interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa).

La legge in oggetto prevede due distinti tipi di intervento, entrambi da attuarsi attraverso la concessione di contributi: nel primo caso (art. 9) tali contributi possono essere corrisposti per la durata massima di trenta anni in relazione ad operazioni di mutuo contratte dagli enti locali e da altri enti e a tal fine sono autorizzati limiti di impegno trentennali di 175 miliardi per il 1993 e 50 per il 1994; nel secondo caso (art. 10), una serie di enti sono autorizzati ad accendere mutui decennali, a fronte dei quali il CIPET concede (art. 10, comma 2) contributi in misura pari agli oneri per capitale ed interessi derivanti dall'ammortamento dei mutui. Per quest'ultima finalità sono autorizzati limiti di impegno decennali di 195 miliardi per il 1993 e di 155 miliardi per il 1994.

In relazione al meccanismo di spesa sopraindicato risultano pertanto oneri per 370 miliardi nel 1993 e per 575 nel 1994 coperti a carico degli appositi accantonamenti nel fondo speciale per le spese in conto capitale, nonché oneri per 575 miliardi annui dal 1995 al 2002, 380 miliardi nel 2003, 225 miliardi annui dal 2004 al 2022 e 50 miliardi infine nel 2023 a fronte dei quali non è stato indicato alcun mezzo di copertura.

h) *Legge n. 217 del 28.2.1992, di conversione del d.l. 18.1.92 n. 9* (Adeguamento organici e potenziamento infrastrutture, ecc. forze di polizia).

La legge in oggetto – oltre ad oneri di personale per la cui trattazione si rinvia al successivo paragrafo – prevede (art. 8) la predisposizione di un programma pluriennale di interventi per la cui attuazione l'amministrazione può assumere impegni pluriennali corrispondenti alle rate di ammortamento dei mutui contratti dai privati, ovvero stipulare contratti di locazione anche finanziaria; a tal fine sono autorizzati limiti di impegno di 100 miliardi per ciascuno degli esercizi dal 1992 al 1994.

L'onere per i tre esercizi sopraindicati – 100 miliardi nel 1992, 200 nel 1993 e 300 nel 1994 – è coperto, come di consueto, a carico di appositi accantonamenti nel fondo speciale per le spese in conto capitale.

Per gli esercizi successivi al 1994, come negli altri casi, non è stato approntato né programmaticamente indicato alcun mezzo di copertura: si tratta di oneri per 300 miliardi annui dal 1995 al 2006, nonché per 200 e 100 miliardi rispettivamente nel 2007 e nel 2008.

i) *Legge n. 257 del 27.3.1992* (norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto).

Accanto a numerose altre previsioni di spesa, i cui effetti sembrano limitati al triennio, anche se la mancanza di relazione tecnica rende difficile una esatta valutazione al riguardo, la legge autorizza (art. 16 comma 4 e 5) la Cassa depositi e prestiti a concedere agli enti locali per le finalità in oggetto mutui decennali con ammortamento a carico dello Stato nel limite complessivo di 40 miliardi; a tale scopo si provvede con limite di impegno decennale di 6,3 miliardi annui, coperto per i soli esercizi 1993 e 1994 a carico dell'apposito accantonamento del punto speciale di parte capitale.

L'onere non coperto è pertanto di 6,3 miliardi annui per gli esercizi dal 1995 al 2002.

Complessivamente, e prescindendo dalla legge n. 68, in cui non è indicato il numero di annualità del limite di impegno, gli oneri per il bilancio dello Stato derivanti dalle leggi di cui sopra sono i seguenti:

Esercizio	1991	1992	1993	1994	1995/2000	2001	2002	2003
Miliardi.	100	395	1.566	2.491	2.491	2.391	2.266	1.705
Esercizio	2004/06	2007	2008	2009/12	2013/22	2023		
Miliardi.	1.030	930	680	410	225	50		

Come risulta da quanto sopra esposto, la copertura è prevista in totale per 4.552 miliardi nel periodo 91/94, mentre per gli oneri successivi – pari complessivamente a 29.948 miliardi – non è indicato, neppure in forma programmatica, alcun mezzo di copertura.

Una ulteriore notazione – comune anche ad altre leggi pubblicate nel quadrimestre, come risulta dal prosieguo dell'esposizione – è poi indotta dalla sproporzione tra la quota iscritta nel primo anno del bilancio pluriennale (1992) e quelle iscritte nei due anni

successivi, derivante in parte dall'adozione del meccanismo dei limiti di impegno, ma soprattutto dall'imputazione degli oneri a questi ultimi esercizi: basti considerare al riguardo che le leggi n. 430, 32, 139 e 211, e cioè quelle che recano gli oneri più consistenti, fanno decorrere gli oneri stessi dall'esercizio 1993.

Va considerato al riguardo che nel bilancio triennale 1992/94 i saldi netti da finanziare a legislazione vigente sono molto lontani dai saldi del bilancio pluriennale programmatico: si tratta infatti di 152.147 miliardi per il 1993 e di 169.328 per il 1994, a fronte rispettivamente di 102.700 e 78.600. In tale situazione, la ripartizione non uniforme dell'onere complessivo di una legge di spesa nel triennio del bilancio pluriennale, che faccia gravare gran parte dell'onere stesso sugli ultimi due esercizi, rinvia l'effettivo reperimento delle risorse al successivo momento dell'approvazione delle rispettive leggi finanziarie, ponendo in sostanza l'effettiva copertura a carico di future manovre di bilancio.

Anche la fattispecie in argomento suscita pertanto gravi perplessità sulla sussistenza dei requisiti di ragionevolezza e credibilità dell'indicazione dei mezzi di copertura di cui alla citata sentenza della Corte Costituzionale, tanto più che nei due prossimi esercizi, come già rilevato nella precedente relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa, esiste un ulteriore elemento di aggravio: la natura straordinaria e non ripetibile di buona parte dei mezzi di copertura previsti per il 1992 ha infatti condotto ad accantonamenti negativi nei fondi speciali di parte corrente relativi al 1993 e al 1994 rispettivamente per 20.950 e 28.426 miliardi senza che i corrispondenti progetti di legge fossero presentati alle Camere, rinviando così alle manovre di bilancio per il 1993 e il 1994 non solo l'individuazione dei mezzi per avvicinare i saldi a legislazione vigente a quelli programmatici, ma anche quella dei mezzi di copertura di oltre la metà delle spese iscritte al fondo speciale di parte corrente, destinate nella quasi totalità all'ordinario finanziamento degli enti locali.

Da ultimo, sotto il profilo della quantificazione degli oneri, va osservato che le relazioni tecniche non provvedono nella maggior parte dei casi ad identificare gli obiettivi fisici perseguiti, non consentendo così una valutazione, sia pure di larga massima, della congruità delle risorse finanziarie apprestate a fronte delle finalità perseguite: ciò appare tanto più inammissibile in quanto non si tratta di finanziamenti «una tantum» per far fronte ad esigenze occasionali, ma di oneri cospicui che spiegano i loro effetti sul bilancio in un ragguardevole arco di esercizi.

Ancora più grave è la mancanza totale di relazione tecnica, che si riscontra, data la sua origine parlamentare, per la legge n. 211 indicata al precedente punto g): oneri complessivi, sia pure diluiti in un gran numero di esercizi, per 10.265 miliardi non sono così supportati nè dalla indicazione di precisi obiettivi, nè dalla dimostrazione della congruità dell'impegno finanziario da sostenere.

1.3 *Oneri permanenti di personale*

a) *Legge n. 216 del 6.3.1992, di conversione del D.L. 7.1.92, n. 5 (Perequazione del trattamento economico dei sottufficiali dei Carabinieri, ecc.).*

La legge reca una serie di disposizioni di spesa, alcune delle quali contenute nel testo iniziale del decreto-legge — e sono le sole per le quali è disponibile una relazione tecnica —,

altre in emendamenti al testo del decreto-legge ed altre infine in articoli aggiuntivi al disegno di legge di conversione.

L'onere completo derivante dal complesso normativo sopra indicato è di 415 miliardi per il 1992, 850 per il 1993, 860 per il 1994 e 805,4 per il 1995; l'onere permanente a regime a partire dal 1996 è quantificato in 570 miliardi.

Le osservazioni da formulare al riguardo sono essenzialmente due. In primo luogo la spesa per la corresponsione degli arretrati è stata fatta gravare sugli esercizi dal 1993 al 1995, escludendo così l'esercizio in corso. In tal modo — e indipendentemente dagli aspetti sostanziali illustrati al punto precedente sulla copertura delle spese a carico dei due prossimi esercizi — una percentuale rilevante (150 miliardi) della spesa imputata al 1995 è priva di ogni indicazione di copertura; per i residui 85,4 miliardi invece, che costituiscono la terza rata degli arretrati ai sottufficiali della guardia di finanza, in sede di conversione è stata apprestata una copertura mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa per il 1995 contenuta nella legge n. 66/1988, che prevede un programma pluriennale di interventi per consentire l'adeguamento dei servizi e di mezzi tecnici e logistici della Guardia di finanza alle proprie esigenze operative.

In secondo luogo, per tutta la spesa a regime — di carattere inderogabile, perchè totalmente relativa al trattamento economico del personale — manca una qualsiasi indicazione di copertura a partire dall'esercizio 1995. Si tratta, come già indicato, di un onere di 570 miliardi l'anno, la cui quantificazione è soltanto in piccola parte supportata da una relazione tecnica; la somma indicata può peraltro ritenersi certamente insufficiente sia per la presenza di elementi di sottostima nella parte oggetto di relazione tecnica — elementi quantificati dal servizio Bilancio della Camera in 8 miliardi nel 1992, 14 nel 1993 e nel 1994, 13 nel 1995 e 8 a regime — sia soprattutto per la presenza di oneri non quantificati e non coperti, come l'indicizzazione delle retribuzioni dei dirigenti civili e militari dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, introdotta dall'art. 2, comma 5, della legge di conversione.

b) Legge n. 217 del 28.2.1992, di conversione del D.L. 18.1.1992, n. 9 (Adeguamenti degli organici delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, ecc.).

Nel precedente paragrafo si è già esaminata la legge in argomento sotto il profilo delle previsioni di spesa pluriennale in conto capitale.

Le spese di parte corrente sono relative all'incremento degli organici per complessive 12.507 unità, il cui onere è quantificato in 18,2 miliardi nel 1992, 187,3 miliardi nel 1993, 349,9 nel 1994, 439,1 nel 1995 e 447, 1 a regime a decorrere dal 1996.

A differenza della legge precedente, qui la progressione della spesa sembra ragionevolmente derivare non da motivi finanziari, ma dai tempi effettivamente necessari per condurre a termine i procedimenti di reclutamento del personale; ciò nonostante, resta il fatto che a partire dal 1995 gli oneri sopra indicati sono coperti soltanto in piccola parte attraverso il blocco del «turn over» stabilito in sede di conversione del decreto-legge sino alla concorrenza della differenza tra l'onore del 1994 e quello a regime (circa 102 miliardi annui, pari a poco più di un quinto dell'onore a regime).

A parte la previsione di un blocco del «turn over» di durata illimitata per far fronte proprio alla spese derivanti da un aumento d'organico, la Corte ritiene rispondente a criteri di ragionevolezza che l'indicazione di mezzi idonei di copertura a fronte di nuovi oneri permanenti investa l'intera spesa a regime e che non sia sufficiente la copertura della eventuale differenza tra l'onere a regime e quello relativo al terzo anno del bilancio triennale.

Per quanto riguarda la quantificazione degli oneri, la relazione tecnica contiene un'accurata analisi dei costi su cui non si hanno osservazioni da formulare, salvo che non sono stati presi in considerazione gli effetti del D.L. n. 6 di cui al precedente punto a) — non ancora convertiti al momento della promulgazione della legge in esame —, effetti valutati dal Servizio Bilancio della Camera in un onere di circa 20 miliardi annui. Qualche perplessità desta inoltre la mancata previsione di spese permanenti di carattere organizzativo e logistico.

Va infine posta in rilievo la mancata quantificazione e copertura degli oneri recati da due disposizioni aggiunte in sede di conversione, e cioè l'art. 4-bis che attribuisce al personale della polizia di Stato equiparato ai commissari il trattamento economico del primo dirigente e del dirigente superiore rispettivamente dopo 15 e 25 anni di servizio e il comma 4 bis dell'art. 5 che estende l'assegno di confine anche al personale statale che per motivi di servizio risiede permanentemente in Austria.

c) *Legge n. 66 del 6.2.1992*, di conversione del D.L. 30.12.1991, n. 417 (Criteri di applicazione dell'I.V.A. e altre disposizioni tributarie).

Oltre a varie disposizioni per il cui esame si rinvia al successivo punto 2.5, la legge in parola (art. 9 quater) prevede aumenti di organico della CONSOB il cui onere, valutato in 10 miliardi per il 1992, 20 per il 1993 e 30 per il 1994, viene coperto per il triennio utilizzando l'apposito accantonamento del fondo speciale di parte corrente.

Non è fornita alcuna indicazione di copertura per gli esercizi successivi al 1994 e, in contrasto con il disposto dell'art. 11 quater, terzo comma, della legge n. 468, non è neppure indicato l'onere a regime. In mancanza di relazione tecnica (la disposizione è stata inserita in sede di conversione del decreto-legge), non si hanno poi elementi di giudizio sulla congruità delle quantificazioni effettuate.

d) Altre leggi recanti oneri permanenti di personale.

La legge n. 20 del 20.1.1992 (Istituzione della scuola di restauro presso l'opificio delle pietre dure di Firenze), priva di relazione tecnica in quanto di origine parlamentare, prevede (art. 7) l'inquadramento nella VII qualifica del personale che ha svolto attività didattica, autorizzando a tal fine la spesa di 100 milioni annui coperta mediante l'utilizzazione dell'apposito accantonamento del fondo speciale di parte corrente.

Si tratta di una spesa permanente di cui non è indicato l'onere a regime nè è prevista la copertura per gli esercizi successivi al triennio. La sua quantificazione desta inoltre perplessità in quanto non si prevedono spese di organizzazione ed impianto della nuova scuola, nè vengono quantificati e coperti gli oneri per gli incarichi di insegnamento previsti dall'art. 5.

La legge n. 161 del 17.2.1992 (statizzazione degli educandati femminili riuniti di Napoli) prevede un onere di 1,8 miliardi per ciascun esercizio dal 1992 al 1994. La spesa è permanente e riguarda esclusivamente oneri di personale, ma non è indicato l'onere a

regime, nè è prevista alcuna copertura gli esercizi successivi al triennio. La quantificazione dell'onere appare commisurata soltanto al primo degli esercizi presi in considerazione; per gli esercizi successivi essa avrebbe dovuto essere incrementata del tasso di aumento consentito dalla legge finanziaria per le retribuzioni dei dipendenti pubblici.

La legge n. 8 del 20 1 1992, di conversione del D.L. 20.11.1991 n. 367 (coordinamento delle indagini nei procedimenti per reati di criminalità organizzata), che prevede aumenti delle dotazioni organiche del personale di magistratura, dirigenziale e delle varie qualifiche funzionali del Ministero di Grazia e Giustizia costituisce l'unico esempio di spesa inderogabile permanente per il cui onere a regime (86,4 miliardi annui) sia stato apprestato un mezzo di copertura, sia pure del tutto irrituale e fuori dalle regole previste dalle norme di contabilità in materia di bilancio.

La copertura in argomento è infatti posta a carico degli stanziamenti iscritti su alcuni capitoli dello stato di previsione del Ministero di Grazia e Giustizia; come risulta dagli atti parlamentari, la copertura stessa era stata preordinata nel corso dell'esame del bilancio 1992 incrementando i capitoli interessati dello stato di previsione del Ministero di Grazia e Giustizia con compensazione a carico dei capitoli per l'acquisto di beni e servizi relativi agli altri stati di previsione della spesa. Ad evitare che tale meccanismo comportasse una mancanza di copertura a partire dal secondo esercizio di effettiva applicazione della legge, e cioè del 1993, opportunamente in sede di conversione del D.L. è stata inserita una norma (art. 14, comma 2-bis) che dispone la non incrementabilità in misura non superiore al tasso di inflazione programmato delle previsioni di competenza e cassa dei capitoli di bilancio corrispondenti ad una serie di raggruppamenti, secondo il codice economico, della categoria IV (acquisto di beni e servizi).

Il sistema adottato, oltre che irrituale, appare estremamente macchinoso e non scevro di pericoli per l'effettivo rispetto negli esercizi futuri della norma sopra indicata; d'altro lato, va però posto l'accento sul fatto che si tratta di un esempio di predisposizione di mezzi permanenti di copertura per una norma che introduce oneri inderogabili permanenti, e pertanto di un passo sulla via del rispetto dei principi costituzionali.

1.4 Altri oneri permanenti inderogabili

Alle leggi che introducono oneri di personale possono essere assimilate alcune leggi che costituiscono posizioni soggettive perfette di carattere permanente, la cui copertura ultratriennale assume pertanto gli stessi caratteri di cogenza di quelle finora esaminate.

Così la legge n. 429 del 31.12.1991 (nuove norme in materia di indennità d'accompagnamento ai ciechi civili e ai pluriminorati) prevede benefici il cui onere è quantificato in 69 miliardi a decorrere dal 1992. La copertura — a carico dell'apposito accantonamento del fondo speciale di parte corrente — è prevista soltanto nell'ambito del triennio, senza alcuna indicazione per il periodo successivo.

Anche la quantificazione — non supportata da relazione tecnica per l'origine parlamentare della legge — appare incongrua, essendo espressa in quote uniformi nell'arco del triennio, mentre per espressa disposizione dell'art. 1 comma 2 della legge all'indennità di accompagnamento si applicano i meccanismi di adeguamento automatico annuale previsti dall'art.9 della legge n. 160/1975.

Anche *la legge n. 104 del 5.2.1992* (legge quadro per l'assistenza, ecc. alle persone handicappate), il cui onere a regime è quantificato in 150 miliardi annui — quantificazione su cui, in assenza di relazione tecnica per l'origine parlamentare della legge, non si è in grado di formulare osservazioni — non contiene alcuna indicazione circa il reperimento dei mezzi di copertura degli oneri successivi al triennio 1992/94.

Inoltre, *la legge n. 437 del 31.12.1991* (provvidenze per i cittadini deceduti o invalidi a causa di origini bellici in tempo di pace) prevede un onere permanente a regime di 1,2 miliardi circa annui privo di copertura dopo il triennio iniziale con le leggi 25, 26 e 27 del 7 gennaio 1992 comportano oneri a regime — anch'essi non coperti oltre il triennio iniziale — per circa 115 milioni annui.

Ciò vale anche per due altre leggi che, pur non prevedendo espressamente un onere a regime, introducono oneri di personale di cui riesce difficile ipotizzare l'esaurimento nel triennio: la legge n. 162 del 18.2.1992, che prevede una spesa di 2 miliardi annui per il rimborso degli oneri connessi al diritto di astensione dal lavoro riconosciuto ai volontari nei giorni in cui svolgono operazioni di soccorso alpino o speleologico e le relative esercitazioni e la legge n. 209 del 25.2.1992, che concede al personale della Direzione Generale dell'Aviazione civile uno speciale compenso incentivante la produttività (4,5 miliardi annui).

Da ultimo, *la legge n. 197 del 6.2.1992* — che prevede una spesa a regime di 2,4 miliardi annui per provvedere ad ospitare a Roma l'unità del Centro europeo per l'ambiente e la salute — e la legge n. 210 del 25.2.1992 — che istituisce un indennizzo per i soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati con un onere valutato in 10 miliardi annui — non soltanto sono prive di copertura per gli oneri a regime a partire dal 1995, ma non sono neppure correttamente coperte per il primo triennio di applicazione: entrambe fanno infatti riferimento all'utilizzazione di stanziamenti di capitoli di bilancio, nonostante il ricorso a tale modalità di copertura non sia consentita anteriormente alla presentazione di legge di assestamento del bilancio (art. 11-ter, comma 1, punto c) della legge n. 468).

1.5 Altre leggi di spesa con oneri ultratriennali

a) *Legge n. 433 del 31.12.1991* (Ricostruzione delle zone della Sicilia colpite da eventi sismici del dicembre 1990).

Per le finalità sopra indicate, la legge in argomento, oltre a singolare autorizzazione di spesa per 320 miliardi, assegna alla regione siciliana nel sessennio 1991/96 un contributo straordinario di 3.870 miliardi. Gli oneri complessivi vengono così ripartiti nel sessennio: 240 miliardi nel 1991, 360 nel 1992, 600 nel 1993, 950 nel 1994, 1.000 nel 1995 e 1.040 nel 1996. Come risulta chiaramente dalla scansione della spesa, l'onere è molto ridotto negli esercizi 1991 e 1992 in cui i saldi della legge finanziaria costituiscono norma cogente, si dilata negli esercizi 1993 e 1994 in cui, per i motivi ripetutamente esposti, il raggiungimento degli equilibri programmati resta affidato alle relative manovre di bilancio e raggiunge il massimo proprio negli esercizi in cui manca qualsiasi indicazione, anche se solo programmatica, dei mezzi di copertura.

La relazione tecnica, infine, si presenta particolarmente sommaria, specie a fronte di un onere così ingente, rinviando in sostanza a stime pervenute dalle amministrazioni statali e dalla regione siciliana.

b) *Legge n. 18 del 7.1.1992* (Ratifica ed esecuzione del rinnovo dell'accordo relativo al finanziamento del centro di fisica teorica di Trieste).

Per l'attuazione dell'accordo sopra indicato è prevista la spesa di 11 milioni per il 1991 e di 20 miliardi per ciascuno degli anni dal 1992 al 1998; al relativo onere si provvede «mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto al cap. 9005 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1991 e corrispondenti capitoli per gli anni successivi» (si tratta del fondo per la cooperazione allo sviluppo).

La formulazione della norma di copertura appare ambigua, in quanto non risulta chiaro se si tratti di riduzione di precedente autorizzazione legislativa di spesa o di riduzione di disponibilità formatesi sul capitolo. Nel primo caso la copertura potrebbe ritenersi corretta, semprechè naturalmente della riduzione si tenga esplicito conto in sede di determinazione dello stanziamento da parte delle future leggi finanziarie fino al 1998; nel secondo, la copertura stessa non potrebbe invece ritenersi corretta sia perchè l'onere è espresso in quote crescenti, sia perchè l'istituto non sembra applicabile a coperture di oneri ultratriennali.

Alle due leggi sopraindicate, che espressamente recano oneri ultratriennali, vanno aggiunte numerose altre leggi, che pur prive di riferimento alla durata degli oneri in esse contenuti, appaiono implicitamente introdurre esigenze di spese pluriennali.

Così *la legge n. 72 del 5.2.92*, che istituisce un fondo di solidarietà nazionale della pesca di carattere decisamente permanente, coprendone gli oneri — la cui quantificazione in 25 miliardi circa non è peraltro supportata dall'indicazione di dati obiettivi — per il solo esercizio 1992, con un semplice rinvio programmatico alle dotazioni delle leggi finanziarie per i prossimi anni contenuto nella relazione tecnica; *la legge n. 113 del 29.1.1992*, che prevede l'obbligo per il comune di residenza di porre a dimora un albero per ogni neonato, coprendo la relativa spesa, quantificati in 5 miliardi annui per il solo periodo 1992/94; le *leggi 125, 126 e 127 dell'11.2.1992*, che provvedono a coprire, per l'istituzione di nuovi tribunali ordinari e preture circondariali rispettivamente a norla, Torre Annunziata e Nocera Inferiore, soltanto gli oneri di primo impianto relativi al 1992, senza tener conto di ulteriori oneri per beni e servizi occorrenti per l'ordinario finanziamento degli uffici; *la legge n. 142 del 19.2.1992* (legge comunitaria per il 1992), che prevede una copertura solo triennale per i piccoli oneri di carattere permanente derivanti dalle disposizioni dell'art. 7 comma 2 e dell'art. 76 comma 4; *la legge n. 143 del 5.2.1992*, contenente nuove norme per la concessione della «Stella al merito del lavoro» autorizza spese annue di carattere permanente per 700 milioni (art. 11), coprendone curiosamente soltanto 630 con l'ennesimo ricorso alle entrate di cui all'art. 26 della legge n. 845/78 e per il solo triennio 1992-1994.

Inoltre, *la legge n. 153 dell'11.2.1992* che fissa un contributo annuo per le spese di finanziamento dell'istituto nazionale d'alta matematica «Francesco Severi» — i cui criteri di determinazione non sono peraltro indicati per la mancanza di relazione tecnica derivante dall'origine parlamentare della legge — appare comunque non correttamente coperta: alla copertura stessa si provvede infatti «mediante riduzione dello stanziamento iscritto al cap. 2102 dello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca tecnologica per l'anno 1992 e corrispondenti capitoli per gli anni successivi», al di fuori

cioè delle modalità consentite dall'art. 11-ter della legge n. 468 che, come è noto, che vieta l'utilizzazione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio anteriormente alla presentazione del disegno di legge di assestamento di bilancio.

Infine, la legge 18.2.1992, n. 172, di conversione del D.L. 31.12.1991 n. 419, istituisce il «fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive», limitando il contributo dello Stato agli esercizi 1991/93. La relazione tecnica in atti è talmente generico da non consentire valutazioni nè sui criteri di determinazione dello stanziamento, nè sui motivi della sua progressione (10,4 miliardi nel 1991, 42 nel 1992 e 52 nel 1993), ed è infine soprattutto priva di indicazioni sul finanziamento del fondo stesso dopo il 1993.

Da ultimo, ai fini di una valutazione completa sui riflessi a medio e lungo termine delle norme introdotte nel quadrimestre, si ricorda che le leggi n. 147 dell'11.2.1992 (diritto agli studi universitari) e n. 185 del 14.2.1992 (nuova disciplina del fondo di solidarietà nazionale) rinviando la determinazione degli oneri per gli anni successivi al 1994 alle rispettive leggi finanziarie (tab. C), oneri che per il 1994 sono valutati rispettivamente in 50 e 170 miliardi annui. Inoltre, la legge n. 56 del 20.1.1992 rinvia alle leggi finanziarie successive al 1994 (tab. F) la determinazione delle quote della residua spesa pluriennale di 7 miliardi per il progetto «Giacomo Leopardi nel mondo» destinate a gravare su ciascun esercizio fino al 2000.

2. Osservazioni su singole leggi

2.1 Notazioni preliminari

Prima di esaminare in dettaglio alcune leggi di spesa recanti oneri limitati al triennio, occorre formulare due ulteriori notazioni di carattere generale relative all'intera produzione legislativa del quadrimestre.

In primo luogo, per quanto riguarda le tecniche di quantificazione, nonostante l'accuratezza di alcune stime specie in materia di personale, molte relazioni tecniche presentano caratteri di estrema genericità e non consentono pertanto la comprensione di elementi essenziali della spesa, quali soprattutto la stessa determinazione dell'entità dello stanziamento, la scansione dell'onere nei vari esercizi e la sua durata.

Inoltre, nel periodo oggetto della presente relazione, oltre ad alcuni casi di perdita di significatività delle relazioni tecniche per effetto di emendamenti apportati al testo originario, quasi la metà delle leggi è priva delle relazioni stesse perchè di iniziativa parlamentare. Ciò comporta, in molti casi, come posto in rilievo nel corso dell'esame delle singole leggi, la difficoltà di accertare se taluni stanziamenti abbiano o no la natura di tetti di spesa e comunque, per questi ultimi, l'impossibilità di valutare la congruità dello stanziamento rispetto alle finalità perseguite; soprattutto, spesso è difficile comprendere se la spesa è effettivamente destinata ad esaurirsi nel periodo considerato ai fini della copertura.

In presenza di tale situazione, non può che farsi riferimento a quanto ripetutamente rappresentato dalla Corte circa la necessità di un superamento delle attuali limitazioni normative in ordine all'obbligo di redigere la relazione tecnica.

In secondo luogo, nel quadrimestre in esame si è avuta una utilizzazione più frequente del consueto delle quote dei fondi speciali per destinazioni diverse da quelle

previste nelle relative tabelle: ne sono esempi le leggi 34, 66 e 203 e 216 del 1992, nonché le leggi 429, 430 e 433 e il D.L. 419 (convertito con legge n. 172) (1) rispettivamente promulgate ed emanato sul finire del 1991.

2.2. *Legge n. 426 del 30.12.1991* (interventi per i lavoratori agricoli e armatoria pubblica).

La legge in argomento contiene due disposizioni che comportano conseguenze finanziarie, la prima contenuta nell'art. 1 (interventi a favore degli operai agricoli a tempo determinato delle zone colpite da avversità atmosferiche nel corso del 1990) e la seconda nell'art. 4 (estensione alle imprese di navigazione sovvenzionate esercenti esercizi con le isole degli sgravi contributivi previsti per i territori del Mezzogiorno).

Sotto il profilo della quantificazione, di particolare importanza perchè dalle norme citate scaturiscono posizioni soggettive perfette, non comprimibili pertanto discrezionalmente entro limiti finanziari prestabiliti, come di consueto non è stata prevista alcuna indicazione della fonte dei dati fisici presi a base dei conteggi, come il numero delle giornate indennizzate ai lavoratori agricoli o il numero dei dipendenti delle società di navigazione, o ancora le rispettive retribuzioni medie giornaliere e annue.

L'onere previsto dall'art. 1 — determinato in 2,5 miliardi senza alcun riferimento ad esercizi di gestione — è posto a carico della «gestione degli interventi assistenziali e di sostegno delle gestioni previdenziali» istituita presso l'INPS dall'art. 37 della legge n. 88/1989 e posta a totale carico dello Stato. Il ricorso, non infrequente, a tale anomala forma di copertura — essa non è infatti prevista dalla legge n. 362 — richiederebbe almeno la indicazione delle disponibilità finanziarie del fondo e degli impegni già assunti per i compiti fissati dalla legge istitutiva a dimostrazione della sua «capienza» per il nuovo onere.

Alla copertura dell'onere di cui all'art. 4 si provvede invece «mediante riduzione dello stanziamento iscritto al cap. 3061 dello stato di previsione del Ministero della marina mercantile per l'anno 1991 e corrispondenti capitoli per gli anni successivi, all'uopo intendendosi corrispondentemente ridotto l'importo delle sovvenzioni spettanti alle imprese». La formulazione della norma appare infelice perchè sembra riferirsi all'ipotesi di cui all'art. 11 ter comma 1 punto c) della legge 362 (riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio) e non — come correttamente sembra doversi intendere — a quella di cui al precedente punto b) (riduzione di precedente autorizzazione di spesa). Nel primo caso, infatti, la copertura non sarebbe corretta sia perchè la spesa è permanente, sia perchè l'onere cresce nel corso del triennio, sia infine perchè la copertura stessa non può essere adottata anteriormente alla presentazione del disegno di legge di assestamento.

(1) Con riferimento alla legge n. 172 va anche osservato che, in contrasto con il divieto posto dall'art. 11 bis comma 4 della legge n. 468, l'utilizzazione in difformità è stata disposta con lo strumento del decreto-legge.

2.3 Legge n. 22 del 20.1.1992 (misure urgenti di occupazione)

Mentre la quantificazione degli oneri recati dalla legge in oggetto appare convincente, le forme di copertura adottate danno luogo a notevoli perplessità.

In primo luogo, infatti, parte degli oneri — per 120 miliardi — sono coperti mediante parziale utilizzo delle disponibilità in conto residui del capitolo 8048 dello stato di previsione del Ministero del lavoro per l'anno 1991.

Si utilizzano così, ad esercizio scaduto, disponibilità del 1991, in palese contrasto con i principi costituzionali in tema di annualità del bilancio e di rendicontazione (art. 81 primo comma) in quanto vengono alterate le risultanze della gestione finanziaria annuale determinatesi al termine dell'esercizio.

Inoltre, indipendentemente dal profilo assorbente che precede, la copertura a carico dei residui di stanziamento può concorrere, in caso di insufficienza delle entrate, al superamento dei limiti originariamente fissati dalla legge finanziaria per i saldi: tale circostanza, come è noto, si è verificata proprio nel decorso esercizio nei riguardi del saldo netto da finanziare.

In secondo luogo, i restanti oneri vengono tutti coperti mediante utilizzo di quota parte delle entrate di cui all'art. 26 della legge n. 845 del 1978, sulla cui sufficienza per far fronte agli oneri stessi, come risulta dagli atti parlamentari, sono stati forniti dati discordanti.

2.4 Legge n. 58 del 29.1.1992 (riforma del settore delle telecomunicazioni).

Come indicato nel paragrafo iniziale della presente relazione, nella determinazione complessiva degli oneri recati dalle leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre non si è tenuto conto degli oneri derivanti dalla legge in oggetto, pari a 1.191 miliardi del 1992 e a 1.555 nel 1993: ciò in quanto non si tratta di una vera e propria legge di spesa, ma di una riforma dell'assetto istituzionale del settore delle telecomunicazioni che dovrebbe trovare in sé il proprio equilibrio finanziario, attraverso da una parte le soprattasse e i canoni ordinari che affluiscono all'entrata, ivi compresi i corrispettivi per la cessione di beni e impianti, e dall'altra attraverso le economie di spesa nell'ambito dello stato di previsione dell'amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni per la cessione dei servizi alla società concessionaria.

La quantificazione degli oneri, che è stata oggetto di un esauriente studio del Servizio Bilancio del Senato, presenta peraltro caratteri di aleatorietà per la sua dipendenza da una serie di elementi previsionali incerti, tra i quali spicca la percentuale dei dipendenti che opereranno il nuovo stato giuridico.

Per quanto riguarda gli anni successivi al 1993, sembra doversi condividere l'opinione che la situazione di equilibrio prospettata per il biennio precedente — sempreché naturalmente le quantificazioni effettuate vengano confermate a consuntivo — possa essere ragionevolmente prevedibile anche per gli anni successivi.

2.5 Legge n. 66 del 6.2.1992, di conversione del D.L. 30.12.1991, n. 417 (criteri di applicazione dell'IVA e altre disposizioni tributarie)

Al precedente paragrafo 1.3 lett. c) sono stati indicati gli oneri permanenti di personale recati dalla legge in oggetto in connessione con l'ampliamento degli organici della CONSOB e coperti soltanto per il primo triennio.

Qui vengono pertanto formulate osservazioni su altri aspetti finanziari della legge che, per le numerose disposizioni di carattere derogatorio che contiene, torna a porre il problema della sostanziale efficacia delle norme di contabilità e bilancio della legge n. 468 e delle limitazioni poste in via generale dalle leggi finanziarie annuali.

In particolare, va segnalato — specie alla luce del mancato rispetto proprio per l'esercizio 1991 del limite massimo del saldo netto da finanziare posto dalla legge finanziaria — che alla copertura degli oneri derivanti da alcune disposizioni contenute dall'art. 1 (commi 2, 3, 7 e 11) e nell'art. 3 (comma 1) della legge si provvede in parte mediante utilizzo di maggiori entrate conseguenti all'applicazione di disposizioni contenute nella legge stessa e in parte mediante utilizzo di maggiori entrate derivanti dall'INVIM straordinaria, in deroga pertanto all'art. 2 della legge finanziaria 1991, che — salva la presenza di particolari circostanze nella specie non invocate — destina interamente alla riduzione del saldo netto da finanziare il maggior gettito derivante da provvedimenti legislativi recanti nuove o maggiori entrate.

In secondo luogo, agli oneri derivanti dall'art. 3 comma 2 — oneri di cui non viene fornita alcuna quantificazione — e comma 9 — quantificati in 120 miliardi — si fa fronte utilizzando nell'anno 1992 in parte le disponibilità in conto competenza esistenti sul cap. 6910/Finanze del 1991 ed in parte le disponibilità in conto residui esistenti sul medesimo capitolo sempre nel 1991. Anche se nella presente fattispecie, a differenza di quella di cui al precedente punto 2.3, prima della fine dell'esercizio le risorse sono state «prenotate» dal decreto-legge non può non osservarsi che si tratta di una sostanziale elusione del principio dell'annualità del bilancio e comunque di una soluzione da valutare con particolare prudenza in esercizi — come quello 1991 — in cui l'insufficienza delle entrate rende incerto il rispetto dei saldi.

Inoltre, in difformità al principio stabilito dall'art. 11 bis comma 4 della legge 468, che vieta — salvo casi eccezionali espressamente indicati — l'utilizzazione dei fondi speciali per destinazioni diverse da quelle previste nelle relative tabelle per la copertura finanziaria di provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 77 comma 2 della Cost., la spesa per le attività e le forniture connesse alle esigenze dell'amministrazione finanziaria (art. 8 commi 1 e 2) è coperta a valere sull'accantonamento relativo alla istituzione dei centri di assistenza fiscale per i lavoratori dipendenti e pensionati.

Infine, la copertura dell'onere recato dall'art. 9-sexies (300 miliardi) è effettuata mediante riduzione degli stanziamenti di tre capitoli di spesa dello stato di previsione della difesa, in violazione del principio contenuto nell'art. 11 ter primo comma lett. c) della legge 468 che subordina il ricorso a tale forma di copertura alla presentazione del disegno di legge di assestamento del bilancio.

2.6 Legge n. 212 del 26.2.1992 (Collaborazione con i Paesi dell'Europa centrale ed orientale)

La legge stanza, per la finalità di cui all'oggetto, la somma di 900 miliardi nel triennio 1991-1993, con una scansione annuale caratterizzata, come in molti altri casi su cui si è richiamata l'attenzione nelle pagine precedenti (1), dalla concentrazione di oltre

(1) L'aspetto sopraindicato è comune anche ad altre leggi non espressamente citate nella presente relazione perchè non danno luogo a specifiche osservazioni: a questo riguardo va richiamata la legge 17.2.1992, n. 179 (norme per l'edilizia residenziale pubblica) che fissa (art. 2) il contributo dello Stato in 80 miliardi nel biennio 92/94, in ragione di 10 per il 1992, 20 per il 1993 e 50 per il 1994.

metà della spesa nell'ultimo esercizio considerato, con conseguente rinvio alla manovra di bilancio di quell'esercizio del compito di effettivo reperimento dei mezzi finanziari necessari.

La congruità dello stanziamento rispetto alle finalità conseguite non è peraltro valutabile per la mancanza della relazione tecnica, connessa con l'iniziativa parlamentare della legge.

Il profilo che desta maggiori perplessità è peraltro quello relativo all'utilizzazione dell'accantonamento del fondo speciale in conto capitale del 1991: infatti, i cosiddetti «slittamenti di copertura» a norma dell'art. 11 bis comma 5 della legge n. 468, sono consentiti — per le spese in conto capitale — soltanto se i progetti di legge siano già stati approvati da un ramo del Parlamento (condizione che non ricorre nel caso in esame), ovvero si tratti di spese corrispondenti ad obblighi internazionali (non richiamati nel testo della legge) o ad obbligazioni relative al settore del pubblico impiego.

3. Leggi contenenti oneri non quantificati o non espressi

1) La legge n. 428 del 30.12.1991 prevede (art. 4 comma 2) l'istituzione di una commissione esaminatrice per il rilancio dei titoli di abilitazione allo svolgimento di una serie di interventi relativi all'omologazione e a verifiche a fini di sicurezza di apparecchi, macchine, impianti e attrezzature.

Le spese per il funzionamento di tale commissione non sono né quantificate né coperte. La relazione tecnica manca per l'origine parlamentare della legge.

2) la legge n. 138 del 31.1.1992, contenente «disposizioni per assicurare la funzionalità del C.O.N.I.», prevede una serie di oneri non quantificati (inquadramenti del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, assunzioni mediante concorsi riservati del personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, conferimento di incarichi di consulenza professionale o collaborazione autonoma, ecc.), la cui copertura è posta — senza altre indicazioni e pertanto in contrasto con i principi fissati dall'art. 27 della legge n. 468 — a carico del bilancio dell'ente.

3) La legge n. 157 dell'11.2.1992 prevede (art. 15 comma 1) il diritto dei proprietari o conduttori dei fondi inclusi nel piano faunistico-venatorio regionale ai fini della gestione programmata della caccia a ricevere un contributo da determinarsi secondo principi fissati dalla legge stessa. All'onere — non quantificato — si fa fronte con il gettito — anch'esso non quantificato — derivante dall'istituzione (art. 23) di una tassa di concessione regionale per il rilascio dell'abilitazione all'esercizio venatorio.

4) Identica situazione di cui al punto precedente si verifica per la legge n. 166 del 17.2.1992: non si provvede infatti né alla quantificazione degli oneri derivanti dall'istituzione del ruolo nazionale dei periti assicurativi né a quella del gettito della tassa annuale prevista dall'art. 10 per far fronte appunto agli oneri stessi.

5) La legge n. 225 del 24.2.1992 («istituzione del servizio nazionale della protezione civile») contiene alcune norme suscettibili di produrre nuovi o maggiori oneri con l'istituzione di un sistema informatizzato (art. 6 comma 4) e di alcuni organi collegiali, quali il Consiglio nazionale della protezione civile (art. 8), la Commissione nazionale per la

previsione e la prevenzione dei grandi rischi (art. 9) e il Comitato operativo della protezione civile (art. 10).

Nessuna indicazione è formulata dalla legge — che non è provvista di relazione tecnica per la sua origine parlamentare — circa la quantificazione e la copertura di tali oneri.

La presente relazione è corredata dei seguenti allegati:

- 1) Elenco delle leggi pubblicate nel quadrimestre, con l'indicazione del tipo di iniziativa legislativa;
- 2) Esposizione dei nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi;
- 3) Ripartizione degli oneri di cui sopra con riferimento alle diverse forme di copertura.

Nei termini suddetti è la relazione della Corte al Parlamento sulle leggi pubblicate nel periodo gennaio-aprile 1992.

L'ESTENSORE
F.to P. NERI

IL PRESIDENTE f.f.
F.to: F. ANGELINI

APPENDICE

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 1

ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO
GENNAIO-APRILE 1992

N.	LEGGE		GAZZ. UFF.		CONVERSIONE D.L. n.	INIZIATIVA
	N.	DATA	N.	DATA		
1	420	31-12-91	1	2-01-92		Govern.
2	421	28-12-91	2	3-01-92		Parlam.
3	422	30-12-91	3	4-01-92		Govern.
4	423	23-12-91	4	7-01-92		»
5	424	»	»	»		»
6	426	30-12-91	5	8-01-92		»
7	428	»	6	9-01-92		Parlam.
8	429	31-12-91	7	10-01-92		»
9	430	23-12-91	9	13-01-92		Govern.
10	431	31-12-91	12	16-01-92		»
11	433	»	14	18-01-92		»
12	436	»	18	23-01-92		Parlam.
13	437	»	»	»		»
14	440	»	21	27-01-92		»
15	7	17-01-92	13	17-01-92	365/91	Govern.
16	8	20-01-92	15	20-01-92	367/91	»
17	15	16-01-92	17	22-01-92		»
18	16	18-01-92	»	»		Parlam.
19	17	22-01-92	»	»	369/91	Govern.
20	18	7-01-92	18	23-01-92		»
21	19	»	»	»		»
22	20	»	»	»		»
23	21	15-01-92	»	»		Parlam.
24	22	20-01-92	»	»		Govern.
25	24	15-01-92	20	25-01-92		Parlam.
26	25	7-01-92	21	27-01-92		Govern.
27	26	»	»	»		»
28	27	»	»	»		»
29	28	»	»	»		»
30	29	»	»	»		»
31	30	»	»	»		»
32	32	23-01-92	23	29-01-92		Parlam.
33	33	»	»	»		»
34	34	»	»	»		»
35	35	29-01-92	24	30-01-92	386/91	Govern.
36	38	7-01-92	25	31-01-92		»
37	39	»	»	»		»
38	40	»	»	»		»
39	41	»	»	»		»
40	44	23-01-92	21	1-02-92		Govern.
41	52	7-01-92	24	4-02-92		»
42	53	»	»	»		»
43	54	»	»	»		»
44	55	20-01-92	28	»		Parlam.
45	56	»	»	»		»
46	57	»	»	»		»
47	58	29-01-92	29	5-02-92		Govern.
48	59	31-01-92	25	7-02-92		Parlam.
49	64	»	32	8-02-92		Govern.
50	65	6-02-92	33	10-02-92	396/91	»

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: TAVOLA 1

ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO
GENNAIO-APRILE 1992

N.	LEGGE		GAZZ. UFF.		CONVERSIONE D.L. n.	INIZIATIVA
	N.	DATA	N.	DATA		
51	66	6-02-92	33	10-02-92	417/91	Govern.
52	67	10-02-92	34	11-02-92		Parlam.
53	68	5-02-92	35	12-02-92		Govern.
54	69	29-01-92	36	13-02-92		Parlam.
55	70	4-02-92	»	»		»
56	71	5-02-92	»	»		Govern.
57	72	»	»	»		»
58	81	»	37	14-02-92		Parlam.
59	82	7-02-92	»	»		Govern.
60	91	5-02-92	38	15-02-92		»
61	92	»	»	»		Parlam.
62	93	»	»	»		»
63	94	10-02-92	»	»		Govern.
64	101	5-02-92	39	17-02-92		»
65	102	»	»	»		Parlam.
66	104	»	30	»		»
67	112	29-01-92	40	18-02-92		»
68	113	»	»	»		»
69	114	31-01-92	»	»		Govern.
70	121	»	41	19-02-92		Parlam.
71	122	5-02-92	»	»		»
72	123	»	»	»		»
73	124	11-02-92	»	»		Govern.
74	125	»	»	»		Parlam.
75	126	»	»	»		»
76	127	»	»	»		»
77	128	»	»	»		»
78	138	31-01-92	42	20-02-92		Govern.
79	139	5-02-92	»	»		»
80	140	7-02-92	»	»		»
81	141	11-02-92	35	»		Parlam.
82	142	19-02-92	36	»		Govern.
83	143	5-02-92	43	21-02-92		Parlam.
84	144	7-02-92	»	»		Govern.
85	145	10-02-92	»	»		»
86	146	11-02-92	»	»		Parlam.
87	147	»	»	»		»
88	149	18-02-92	37	»		»
89	150	7-02-92	44	22-02-92		»
90	151	11-02-92	»	»		»
91	152	10-02-92	40	24-02-92		»
92	153	11-02-92	45	»		»
93	154	17-02-92	»	»		»
94	155	31-02-92	46	25-02-92		Govern.
95	156	14-02-92	»	»		»
96	157	11-02-92	41	»		Parlam.
97	158	31-01-92	47	26-02-92		Govern.
98	159	»	»	»		Parlam.
99	160	6-02-92	»	»		Govern.
100	161	17-02-92	»	»		»

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: TAVOLA 1

ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO
GENNAIO-APRILE 1992

N.	LEGGE		GAZZ. UFF.		CONVERSIONE D. L. n.	INIZIATIVA
	N.	DATA	N.	DATA		
101	162	18-02-92	47	26-02-92		Parlam.
102	163	19-02-92	»	»	10/92	Govern.
103	164	10-02-92	42	»		Parlam.
104	165	»	48	27-02-92		»
105	166	17-02-92	»	»		»
106	167	31-01-92	49	28-02-92		Govern.
107	168	5-02-92	»	»		Parlam.
108	169	»	»	»		»
109	170	»	»	»		»
110	171	7-02-92	»	»		Govern.
111	172	18-02-92	»	»	419/91	»
112	173	24-02-92	»	»	418/91	»
113	175	5-02-92	50	29-02-92		Parlam.
114	176	»	»	»		»
115	177	»	»	»		»
116	178	6-02-92	»	»		»
117	179	17-02-92	45	»		»
118	180	6-02-92	51	2-03-92		Govern.
119	181	7-02-92	»	»		Parlam.
120	182	11-02-92	»	»		Govern.
121	183	12-02-92	»	»		Parlam.
122	185	14-02-92	47	»		Govern.
123	186	7-02-92	52	3-03-92		»
124	187	12-02-92	»	»		Parlam.
125	188	»	»	»		»
126	189	14-02-92	»	»		Govern.
127	190	17-02-92	»	»		Parlam.
128	191	19-02-92	»	»		Govern.
129	196	6-02-92	53	4-03-92		»
130	197	»	»	»		»
131	198	10-02-92	»	»		»
132	199	»	»	»		»
133	200	»	»	»		»
134	201	14-02-92	»	»		»
135	202	17-02-92	»	»		Parlam.
136	203	»	»	»		»
137	204	»	»	»		Govern.
138	206	»	54	5-03-92		Parlam.
139	207	»	»	»		»
140	208	25-02-92	»	»		»
141	209	»	»	»		Govern.
142	210	»	55	6-03-92		Parlam.
143	211	26-02-92	»	»		»
144	212	»	»	»		»
145	213	29-02-92	»	»	36/92	Govern.
146	215	25-02-92	56	7-03-92		Parlam.
147	216	6-03-92	»	»	5/92	Govern.
148	217	28-02-92	57	9-03-92	9/92	»
149	219	19-02-92	58	10-03-92		»
150	220	28-02-92	62	14-03-92		»
151	222	27-02-92	63	16-03-92		Parlam.
152	225	24-02-92	54	17-03-92		»
153	257	27-03-92	64	13-04-92		»

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 2

ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO
GENNAIO-APRILE 1992

(importi in milioni)

Num. Legge	1991	% quadr.	1992	% quadr.	1993	% quadr.	1994	% quadr.	Totale quadriennio
421	206.000	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	206.000
423	38	0,84	2.250	1,09	2.250	49,58	0	0,00	4.538
426	8.764	26,93	11.490	5,58	12.294	37,77	0	0,00	32.548
429	57.000	21,59	69.000	33,50	69.000	26,14	69.000	26,14	264.000
430	20.000	9,09	0	0,00	200.000	90,91	0	0,00	220.000
431	100.000	15,38	225.000	109,22	325.000	50,00	0	0,00	650.000
433	240.000	11,16	360.000	174,76	600.000	27,91	950.000	44,19	2.150.000
436	3.000	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3.000
437	0	0,00	1.030	0,50	1.092	33,29	1.158	35,30	3.280
7	250.000	99,21	1.000	0,49	1.000	0,40	0	0,00	252.000
8	500	0,30	81.400	39,51	86.400	51,34	0	0,00	168.300
17	0	0,00	41.000	19,90	0	0,00	0	0,00	41.000
18	11.000	21,57	20.000	9,71	20.000	39,22	0	0,00	51.000
22	0	0,00	293.444	142,45	71.000	18,59	17.500	4,58	381.944
25	28	26,42	39	0,02	39	36,79	0	0,00	106
26	48	33,33	48	0,02	48	33,33	0	0,00	144
27	27	33,33	27	0,01	27	33,33	0	0,00	81
32	0	0,00	0	0,00	260.000	25,00	780.000	75,00	1.040.000
34	0	0,00	25.000	12,14	15.000	27,27	15.000	27,27	55.000
56	0	0,00	1.000	0,49	1.000	33,33	1.000	33,33	3.000
57	0	0,00	100	0,05	100	33,33	100	33,33	300
66	150.440	16,47	664.440	322,54	54.440	5,96	44.000	4,82	913.320
67	0	0,00	5.000	2,43	5.000	33,33	5.000	33,33	15.000
68	0	0,00	39.300	19,08	79.300	31,99	129.300	52,16	247.900
71	0	0,00	84.050	40,80	0	0,00	0	0,00	84.050
72	0	0,00	24.450	11,87	0	0,00	0	0,00	24.450
81	0	0,00	123.000	59,71	178.000	54,94	23.000	7,10	324.000
101	70.000	28,00	60.000	29,13	60.000	24,00	60.000	24,00	250.000
104	0	0,00	120.000	58,25	150.000	35,71	150.000	35,71	420.000
113	0	0,00	5.000	2,43	5.000	33,33	5.000	33,33	15.000
114	38.000	33,33	38.000	18,45	38.000	33,33	0	0,00	114.000
125	0	0,00	3.240	1,57	0	0,00	0	0,00	3.240
126	0	0,00	2.895	1,41	0	0,00	0	0,00	2.895
127	0	0,00	3.200	1,55	0	0,00	0	0,00	3.200
139	0	0,00	0	0,00	150.000	37,50	250.000	62,50	400.000
140	0	0,00	73.000	35,44	90.000	35,57	90.000	35,57	253.000
142	172	33,33	172	0,08	172	33,33	0	0,00	516
143	0	0,00	630	0,31	630	33,33	630	33,33	1.890
144	0	0,00	5	0,00	0	0,00	0	0,00	5
145	77.000	19,40	145.000	70,39	175.000	44,08	0	0,00	397.000
147	0	0,00	0	0,00	50.000	50,00	50.000	50,00	100.000

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: TAVOLA 2

ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO
GENNAIO-APRILE 1992

(importi in milioni)

Num. Legge	1991	% quadr.	1992	% quadr.	1993	% quadr.	1994	% quadr.	Totale quadriennio
153	0	0,00	1.050	0,51	1.050	33,33	1.050	33,33	3.150
155	366.788	33,33	366.788	178,05	366.788	33,33	0	0,00	1.100.364
156	0	0,00	2.000	0,97	2.000	33,33	2.000	33,33	6.000
161	0	0,00	1.800	0,87	1.800	33,33	1.800	33,33	5.400
162	0	0,00	2.000	0,97	2.000	33,33	2.000	33,33	6.000
167	2.570	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2.570
171	0	0,00	1.000	0,49	0	0,00	0	0,00	1.000
172	10.400	9,96	42.000	20,39	52.000	49,81	0	0,00	104.400
178	0	0,00	2.000	0,97	2.000	33,33	2.000	33,33	6.000
179	0	0,00	10.000	4,85	20.000	25,00	50.000	62,50	80.000
180	3.000	25,00	3.000	1,46	3.000	25,00	3.000	25,00	12.000
185	0	0,00	170.000	82,52	170.000	33,33	170.000	33,33	510.000
186	0	0,00	3.000	1,46	0	0,00	0	0,00	3.000
196	0	0,00	62	0,03	0	0,00	0	0,00	62
197	0	0,00	2.436	1,18	2.338	32,60	2.397	33,43	7.171
203	0	0,00	400	0,19	400	33,33	400	33,33	1.200
209	0	0,00	4.526	2,20	4.526	33,33	4.526	33,33	13.578
210	0	0,00	19.000	9,22	10.000	25,64	10.000	25,64	39.000
211	0	0,00	0	0,00	385.000	40,10	575.000	59,90	960.000
212	150.000	16,67	250.000	121,36	500.000	55,56	0	0,00	900.000
215	0	0,00	10.000	4,85	10.000	33,33	10.000	33,33	30.000
216	0	0,00	315.000	152,91	850.000	41,98	860.000	42,47	2.025.000
217	0	0,00	119.989	58,25	403.660	33,54	679.829	56,49	1.203.478
220	0	0,00	80.000	38,83	80.000	33,33	80.000	33,33	240.000
257	0	0,00	46.000	22,33	126.300	54,30	60.300	25,92	232.600
Tot.	1.766.766	10,65	3.977.253	23,98	5.694.647	34,33	5.156.984	31,09	16.587.680

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA
GENNAIO-APRILE 1992

TAVOLA 3

(importi in milioni)

	1991	% quadr.	1992	% quadr.	1993	% quadr.	1994	% quadr.	Totale quadriennio
Fondi speciali:									
– parte corrente	544.283	11,75	817.778	17,66	1.547.114	33,41	1.721.813	37,18	4.630.988
– conto capitale	1.176.788	11,66	1.893.788	18,76	3.689.088	36,55	3.334.300	33,03	10.093.964
Riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa	6.764	3,36	95.890	47,62	98.694	49,02	0	0,00	201.348
Disponibilità di bilancio:									
– parte corrente	0	0,00	445.491	75,72	71.388	12,13	71.447	12,14	588.326
– conto capitale	11.000	21,57	20.000	0,00	20.000	0,00	0	0,00	51.000
– residui stanziamento	0	0,00	120.000	100,00	0	0,00	0	0,00	120.000
Nuove o maggiori entrate	20.440	3,80	330.740	61,57	185.740	34,57	300	0,06	537.220
Settore pubblico allargato	2.500	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2.500
Mezzi diversi	3.000	0,83	251.574	69,43	80.630	22,25	27.130	7,49	362.334