ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XLVIII**
N. **7**

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 2003

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

Trasmessa alla Presidenza il 24 luglio 2003

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

La

Corte dei Conti

N. 38/CONTR./R.Q./03

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente	dott.	Francesco	STADERINI
Presidenti di sezione	dott.	Manin	CARABBA
	dott.	Fulvio	BALSAMO
	dott.	Massimo	VARI
Consiglieri:	dott.	Maurizio	MELONI
	dott.	Luigi	MAZZILLO
	dott.	Franco	FRANCESCHETTI
	dott.	Paolo	NERI
	dott.	Mario	FALCUCCI
	dott.	Enrica	DEL VICARIO
	dott.	Gaetano	D'AURIA
	dott.	Carlo	CHIAPPINELLI
	dott.	Simonetta	ROSA
	dott.	Ermanno	GRANELLI
	dott.	Maurizio	PALA
	dott.	Mario	NISPI LANDI
	dott.	Giovanni	MARROCCO
I Referendario:	dott.	Vincenzo	PALOMBA

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 11 ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come aggiunto dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362;

VISTO l'art. 4 del D.L. 23.10.1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20.12.1996, n. 639;

UDITO, nella Camera di Consiglio del 22 luglio 2003, il relatore dott. Paolo NERI;

ha deliberato la seguente

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2003

1. Profili quantitativi.

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

Le leggi pubblicate assommano infatti a 47, a fronte rispettivamente di 32, 104 e 49 nei corrispondenti periodi del triennio precedente; peraltro, oltre il 40% di esse provvedono alla ratifica di trattati internazionali e 11 – pari a quasi un quarto del totale – alla conversione di decreti-legge, mentre le leggi di iniziativa parlamentare sono state soltanto 7.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 43 schede allegate, le leggi che hanno dichiarate conseguenze in termini di oneri ammontano complessivamente a 27, di cui 13 di ratifica di trattati internazionali e 7 di conversione di decreti-legge; di esse, soltanto 2 risultano di iniziativa parlamentare.

La complessiva incidenza finanziaria della legislazione del quadrimestre è pari, nell'arco del bilancio triennale 2003-2005, che si estende anche al precedente esercizio 2002 per effetto dell'origine nell'esercizio stesso di una parte degli oneri, a circa 1.075 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), si rileva che l'importo sopra indicato si colloca al livello più basso degli ultimi cinque anni ed è pari a meno di un quarto della media di tale periodo.

La ripartizione tra i singoli esercizi dell'importo in questione è la seguente: circa 624 milioni di euro afferiscono al 2003, circa 232 al 2004 e circa 164 al 2005; al precedente esercizio 2002 sono imputati oneri per poco più di 55 milioni di euro, in dipendenza della pubblicazione nei primi giorni del 2003 di alcune leggi approvate sul finire del 2002, della conversione di un decreto-legge adottato nello stesso anno (legge n. 1 del 10 gennaio 2003, di conversione del D.L. n. 251/2002) e di alcuni slittamenti di copertura relativi a spese corrispondenti ad obblighi internazionali (art.11 – bis comma 5 della legge di contabilità).

Dalla ripartizione testé indicata, risulta anche che la maggior parte degli oneri riguarda il primo anno del triennio di riferimento (2003) e che pertanto si verifica soltanto in misura

limitata quel fenomeno di irrigidimento dei futuri bilanci – i cui saldi sono definiti soltanto a livello sostanzialmente programmatico – ripetutamente posto in evidenza in periodi precedenti.

Ciò è confermato sia dalla presenza di due soli limiti d' impegno quindicennali per complessivi 58 milioni di euro, sia dalla ridotta previsione di spese permanenti.

Queste ultime, tutte di carattere corrente, assommano infatti a circa 100 milioni di euro annui, che rappresentano una quota estremamente ridotta rispetto alla media dei corrispondenti periodi dell'ultimo quinquennio.

Tuttavia, indipendentemente dal rilievo assunto nel quadrimestre in esame , si ricorda che in tema di spese permanenti – che presentano caratteri di forte rigidità, in quanto in larghissima maggioranza collegate a posizioni di diritto soggettivo – la Corte ha da un lato costantemente richiamato l'attenzione sull'opportunità dell'introduzione dell'obbligo di una motivata valutazione di compatibilità, sia pure di larga massima, e ha dall'altro suggerito che le tabelle A e B allegate alla legge finanziaria indichino quali accantonamenti possano essere utilizzati per questa tipologia di spesa.

Dall'insieme degli oneri temporanei e permanenti deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del primo quadrimestre del 2003 sia per gli esercizi compresi nel bilancio triennale 2003 – 2005 e precedenti, sia per quelli successivi (i dati sono espressi in migliaia di euro):

Esercizio	Onere complessivo	Di cui			
		Spese correnti	%	Spese d'investimento	%
2002	55.496	24.508	44,2	30.988	55,8
2003	623.764	514.053	82,4	109.711	17,6
2004	231.656	101.022	43,6	130.634	56,4
2005	163.934	115.934	70,7	48.000	29,3
2006/2017	147.362	99.362	67,4	48.000	32,6
2018	109.362	99.362	90,9	10.000	9,1
dal 2019	99.362	99.362	100,0	-	-

Riguardo la significatività dell'andamento della spesa d'investimento, come anche più in generale degli oneri recati dalle leggi di spesa, va tenuto conto del fatto che, a partire dalla riforma della struttura della legge finanziaria recata dalla legge 208/99, quest'ultima contiene anche misure di natura espansiva, che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa, misure che nel corrente anno hanno assunto notevole rilievo finanziario sia sul versante della spesa corrente (nuova articolazione delle aliquote IRPEF ecc.), sia su quello della spesa di investimento.

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle espresse indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità è peraltro condizionata, come risulta dalle pagine che seguono, dalla congruità delle quantificazioni effettuate, anche se in misura di gran lunga inferiore rispetto al passato per effetto delle nuove regole poste dalle legge n. 246/02.

Inoltre, per quanto riguarda la spesa d'investimento – ed in particolare per quella, quantitativamente più rilevante, attuata a mezzo di limiti di impegno (legge n. 62 dell'8 aprile, di conversione del DL n. 15 del 7 febbraio) – permane la mancanza di indicazioni in ordine agli interventi che si intende attuare ed alla tipologia di oneri cui in conseguenza occorre far fronte.

In tal modo, non è possibile di valutare se le risorse stanziate, che rappresentano sì un tetto di spesa, ma che possono non essere idonee a consentire l'effettivo completamento degli interventi (nella specie, di ricostruzione nei territori colpiti da calamità naturali), siano o no sufficienti ad escludere ragionevolmente la necessità in futuro di far ricorso ad ulteriori finanziamenti per effettuare altre spese connesse agli interventi oggetto della norma. Tale valutazione appare tanto più doverosa, in quanto le opere che si intende realizzare attraverso gli investimenti pubblici hanno nella quasi totalità un carattere più o meno marcato di indivisibilità, per cui una realizzazione parziale non determina una utilità direttamente proporzionale alle risorse investite.

Per quanto riguarda comunque in particolare gli interventi connessi a calamità naturali, oggetto, come si è detto, degli unici limiti di impegno del quadrimestre, premesso che è ovviamente molto difficile determinare l'entità delle risorse da impiegare al momento dell'adozione del provvedimento d' urgenza – che, proprio per sua natura, deve collegarsi il più rapidamente possibile all'evento dannoso -, la situazione appare almeno parzialmente diversa al momento dell'adozione della legge di conversione, quando il tempo trascorso dovrebbe poter consentire una valutazione delle esigenze più aderente alla realtà: valutazione che, a parere della Corte, potrebbe essere opportunamente contenuta in una relazione tecnica supplementare.

2. Le leggi di delega

Nella legislazione del quadrimestre spiccano alcune importanti leggi di delega, alcune delle quali contengono una clausola di neutralità finanziaria, mentre altre prevedono un percorso di copertura dei nuovi oneri decisamente innovativo.

Tra le prime, vanno citate la legge n. 30 del 14 febbraio, in materia di occupazione e mercato del lavoro, e la legge n. 38 del 7 marzo, in materia di agricoltura.

Entrambe le leggi citate prevedono che dall' attuazione dei principi direttivi in esse

contenute attraverso i decreti delegati non debbano derivare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

La Corte ha più volte richiamato l'attenzione – nelle relazioni quadrimestrali e nel capitolo della relazione annuale espressamente dedicato alla legislazione di spesa – sui particolari profili di criticità della clausola in argomento, che ricorre con grande frequenza e che presuppone in primo luogo l'assenza – nella legge di delega – di norme direttamente produttive di oneri e in secondo luogo la necessità di una dimostrazione analitica che le norme delegate nel loro insieme non comportino oneri aggiuntivi.

L'obbligo di presentazione della relazione tecnica a corredo degli schemi dei decreti legislativi, sancito dall'art. 3 della legge n. 208 del 1999, consente certamente un maggior controllo, ma appare comunque opportuno prevedere l'automatica attivazione di un monitoraggio degli effetti finanziari delle norme delegate: ciò vale in particolare nei casi in cui si verte nelle materie di personale e di organizzazione o comunque in quelle in cui l'elemento previsionale è preponderante e dalla normazione delegata scaturiscono diritti soggettivi o comunque oneri non modulabili discrezionalmente.

Va infatti considerato, a tale riguardo, che le disposizioni dichiarate finanziariamente neutre non ricadono nelle limitazioni ora stabilite dal comma 6-bis dell'art. 11-ter della legge 468/78, come introdotto dalla legge 246/02 (c.d. tagliaspese), e non sono pertanto di per sé soggette al relativo monitoraggio.

Ad ancor minore garanzia della tenuta degli effetti dichiarati, si richiama altresì l'attenzione sulla frequente previsione di tempi brevi per il parere delle Commissioni parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi, trascorsi i quali i decreti stessi possono essere comunque adottati: tali tempi sono stati fissati dalle due leggi in esame rispettivamente in trenta e quaranta giorni.

Non può infine che farsi riferimento a quanto più volte rappresentato dalla Corte circa gli effetti negativi del mancato aggiornamento della normativa contabile rispetto all'evolversi dei processi di formazione delle norme di spesa: la mancata estensione ai decreti delegati dei referti quadrimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (art. 11-ter comma 6 della legge 468) determina infatti una perdita di significatività dei referti stessi ed il conseguente affievolimento sia delle garanzie poste a tutela degli equilibri della finanza pubblica sia del controllo parlamentare.

Il percorso di copertura innovativo, cui si è sopra accennato, riguarda invece la legge di delega in materia di istruzione e formazione professionale (legge n. 53 del 28 marzo) e quella per la riforma del sistema fiscale statale (legge n. 80 del 7 aprile).

La legge n. 53, oltre a una parte di oneri espressamente quantificati e coperti, delega il Governo ad adottare, entro due anni, uno o più decreti legislativi per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale (art. 1), nonché in materia della c.d. alternanza scuola-lavoro (art. 4).

Il finanziamento della riforma, anziché essere contenuto, come di norma, nella legge di delega, è rinviato, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, al reperimento di risorse da iscrivere annualmente nella legge finanziaria ed è espressamente disposto (art. 7 c. 8) che i decreti legislativi la cui attuazione determini nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica siano emanati solo successivamente all'entrata in vigore di provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie.

Si delinea così un percorso normativo in cui la legge di delega assume in sostanza la natura di una dettagliata enunciazione sia dei capisaldi programmatici, sia dei lineamenti operativi della riforma, la cui realizzazione è però affidata al reperimento delle risorse in sede di legge finanziaria e solo successivamente – e nei limiti finanziari consentiti dalle risorse già reperite – alla normazione delegata.

Il percorso presenta rilevanti analogie con quello adottato nella precedente legge di riforma del settore (legge n. 30 del 10 febbraio 2000 – legge quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione), con cui condivide innanzitutto la mancata individuazione delle risorse finanziarie necessarie per l'operatività della riforma, ma se ne differenzia per una più precisa ed incisiva scelta degli strumenti giuridici attuativi.

L'art. 6 della legge 30/2000 prevedeva infatti la presentazione entro sei mesi al Parlamento di un programma quinquennale di progressiva attuazione della riforma, contenente l'indicazione di tempi e modalità di attuazione, senza peraltro precisare la forma giuridica di tale programma; inoltre, anche allora l'operatività del programma era subordinata all'approvazione dello specifico provvedimento legislativo recante l'indicazione dei mezzi finanziari occorrenti per la relativa copertura.

Come si è detto, l'utilizzazione dello strumento della delega come motore del percorso di riforma appare, nel provvedimento in esame, più incisiva del mero annuncio in cui si sostanziava il contenuto della legge n. 30; è necessario tuttavia esaminarne i profili di legittimità costituzionale in relazione alla mancanza di una diretta individuazione delle risorse finanziarie necessarie per la sua operatività.

Va richiamato in proposito il principio enunciato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 226/1976, secondo cui spetta in linea di principio alla legge delega il compito di individuare i mezzi necessari per far fronte agli oneri determinati dalle sue disposizioni.

Tuttavia, nella stessa sentenza la Corte ha anche affermato che "qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l'attuazione stessa comporta, (è) sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, beninteso con prefissione di principi e criteri direttivi, come vuole l'art. 76".

Inoltre, secondo i principi fissati dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 1/1966, la sequenza delineata deve fondarsi su una ragionevole prospettiva di equilibrio nel medio periodo. In applicazione di tali principi, una previsione programmatica inclusa nel DPEF, nei contenuti da ultimo definiti dalla legge n. 208/1999, può offrire il quadro di riferimento per la valutazione della congruità degli equilibri di finanza pubblica ai quali si lega la copertura graduale della riforma, affidata alle leggi finanziarie annuali e ai successivi decreti legislativi.

Naturalmente, è necessario che le norme di delega consentano sufficienti margini di flessibilità e gradualità nella realizzazione del programma, in assenza dei quali si rischierebbe una operatività parziale attraverso meri tronconi di riforma, che potrebbero inserirsi in modo disarmonico nel sistema e determinare l'improduttività delle spese effettuate.

In una situazione in cui, come si è detto, la legge di delega non individua neppure sommariamente le risorse necessarie, sussistono pertanto problemi di congruità dei tempi (ventiquattro mesi) previsti per l'emanazione dei decreti delegati.

Contraddittoria – e comunque pleonastica – appare la disposizione contenuta nell'art. 7 comma 10, secondo cui, verificate annualmente le occorrenze finanziarie in relazione alla graduale attuazione della riforma a fronte delle somme stanziate annualmente in bilancio, le eventuali maggiori spese dovranno trovare copertura ai sensi dell'art. 11ter comma 7 della legge di contabilità.

Da un lato, infatti, gli stanziamenti contenuti nella legge finanziaria si configurano necessariamente come limiti massimi di spesa per le norme delegate, escludendo così a priori il ricorso alla salvaguardia finanziaria dell'art. 11ter comma 7, e dall'altra, in caso di scostamenti, la salvaguardia stessa opera comunque per effetto della norma generale contenuta nella legge di contabilità senza bisogno di alcun richiamo.

La norma citata non può invece assumere la valenza di una copertura accessoria per occorrenze finanziarie superiori alle somme stanziate, perché una simile modalità si porrebbe – come più volte osservato dalla Corte – totalmente al di fuori del vigente sistema di copertura delle leggi di spesa.

Per quanto riguarda infine le disposizioni direttamente onerose contenute nell'art. 7 comma 4 e 5, coperte mediante utilizzazione del fondo speciale di parte corrente, sussiste una

discrepanza tra la relazione tecnica, che ascrive l'intero onere all'iscrizione anticipata dei bambini presso la scuola primaria, e il testo della legge, che riferisce invece lo stesso onere all'iscrizione anticipata sia alla scuola primaria, sia a quella d'infanzia. Qualora anche quest'ultima avesse effettivamente natura onerosa, ai sensi dell'art. 11ter comma 1 delle legge di contabilità si sarebbe dovuta indicare nel testo legislativo una distinta autorizzazione di spesa per ciascun intervento.

Per quanto riguarda la legge n. 80, nelle grandi linee essa adotta, a copertura degli oneri derivanti dal processo pluriennale di riforma del sistema fiscale statale, modalità simili a quelle della legge n. 53, delineando pertanto un percorso attuativo analogo, riguardo al quale si fa riferimento alle osservazioni sopra formulate.

In relazione anche al rilievo finanziario della riforma, una maggiore attenzione è dedicata agli aspetti programmatici, relativi sia al raccordo con gli altri settori della spesa, sia alla scansione temporale degli interventi, aspetti il cui esame, a norma rispettivamente del comma 1 e del comma 4 dell'art. 10 della legge, deve trovare collocazione nel Documento di programmazione economico-finanziaria.

La Corte non può che valutare positivamente l'espresso richiamo alla necessità di procedere ad entrambe le forme di programmazione nella naturale sede del DPEF, specie in relazione, come già osservato, all'esigenza dell'indicazione di ragionevoli prospettive di equilibrio nel medio periodo, su cui, in sede di delega, non è stato fornito alcun elemento.

Oltre alla previsione di normative delegate comportanti oneri, connesse alla riforma dell'imposta sul reddito (art. 3) e alla graduale eliminazione dell'IRAP (art. 8), la delega dispone (art. 10 comma 2) la neutralità finanziaria dei decreti legislativi di attuazione della riforma dell'imposta sul reddito delle società (art. 4), dell'imposta sul valore aggiunto (art. 5), dell'imposizione sui servizi (art. 6) e del sistema dell'accisa (art. 7).

Peraltro, in disparte le osservazioni più volte formulate sul margine di incertezza connesso alla difficoltà del riscontro dell'effettività delle clausole di neutralità finanziaria, si richiama l'attenzione sull'ulteriore disposizione contenuta nella norma in esame, secondo cui, nel caso di eventuali maggiori oneri, si procede ai sensi dell'art. 11ter, comma 7, della legge di contabilità.

In realtà, la disposizione citata appare immediatamente applicabile, senza bisogno di espresso richiamo, anche alle leggi che contengono clausole di neutralità finanziaria. Tuttavia proprio perché la disposta neutralità ha nella maggior parte dei casi, come in quello in esame, carattere nettamente previsionale, si ritiene che avrebbe dovuto essere definita, come richiede il primo comma novellato del citato art. 11ter, una specifica clausola di salvaguardia per la

compensazione degli effetti che eventualmente se ne discostino.

Inoltre, resta naturalmente fermo che, specie per quanto riguarda l'eliminazione dell'IRAP, la provvista delle risorse e la normativa delegata dovranno tenere conto dell'impatto della riforma sui rapporti tra finanza statale e regionale.

3. Le clausole di salvaguardia

Come è noto, la legge 246/2002, di conversione del DL 194/2002, ha integrato l'art. 11 ter della legge di contabilità con la regola secondo cui ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese deve indicare espressamente, per ciascun 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.

Si tratta pertanto di una misura di carattere preventivo, che dovrebbe contribuire ad evitare l'entrata in funzione delle misure repressive previste dal nuovo comma 6 bis del medesimo articolo, in base al quale le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetti soltanto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi e cessano di avere efficacia all'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti.

La Corte aveva già prospettato, anteriormente alla emanazione del DL 194, che per ovviare alla difficoltà di fissare un tetto di spesa alle leggi che conferiscono diritti soggettivi ad una platea non esattamente predeterminabile di beneficiari, una opportuna soluzione avrebbe potuto consistere nella gradazione, legislativamente predeterminata, della misura dei benefici o dei requisiti dei beneficiari o dei tempi di erogazione dei fondi ed aveva indicato qualche esempio nella legislazione degli ultimi anni.

In tal modo, attraverso la fissazione direttamente nella legge di criteri di priorità per il suo soddisfacimento, il diritto soggettivo alla prestazione sorgerebbe fin dall'origine collegato ad esigenze di copertura finanziaria.

Si è peraltro richiamata anche l'attenzione sul fatto che la possibilità di adottare tale tecnica legislativa può incontrare dei limiti allorché la legislazione ordinaria si connetta a posizioni giuridiche attive legate alla tutela offerta dalla parte prima della Costituzione.

Nella legislazione del quadrimestre in esame vi sono alcuni primi esempi di adozione – in applicazione della regola sopraindicata – di clausole di salvaguardia finalizzate alla limitazione della spesa nell'ambito degli stanziamenti in leggi da cui scaturiscono diritti soggettivi o comunque oneri non identificabili come tetti di spesa ed in cui pertanto gli stanziamenti indicati

hanno carattere previsionale.

In particolare, la legge n. 295 del 30 dicembre 2002, contenente disposizioni in materia di armonizzazione del trattamento giuridico ed economico del personale delle Forze armate con quello delle Forze di polizia e recante pertanto oneri di carattere obbligatorio la cui esatta quantificazione non è agevole, contiene una clausola di salvaguardia introdotta a seguito del parere in tal senso della Commissione bilancio Senato, in base alla quale:

1) le disposizioni si applicano nei limiti dello stanziamento;

2) l'accertamento e la comunicazione dell'eventuale esaurimento dello stanziamento annuale è demandato ad apposito decreto interministeriale;

3) per gli ufficiali che maturano il diritto al conseguimento dei benefici con decorrenza successiva a quella del decreto di cui sopra, l'applicazione dei benefici stessi è procrastinata all'esercizio successivo.

Pur considerato che la clausola sopra indicata rappresenta un notevole passo avanti rispetto al passato perché presuppone una costante attività di monitoraggio e statuisce una gradazione temporale per il soddisfacimento del diritto al conseguimento dei benefici, non sembra che essa soddisfi pienamente la condizione di "compensazione degli effetti" indicata dal primo comma novellato dell'art. 11-ter della legge di contabilità.

Tale compensazione non appare infatti idonea di per sé ad eliminare possibili scostamenti, in quanto presuppone – senza peraltro farvi menzione – che anteriormente al 1° gennaio dell'esercizio successivo a quello dell'accertato esaurimento delle risorse venga attivata la procedura dell'art. 11-ter comma 7 della legge di contabilità o vengano inserite ulteriori risorse nella legge finanziaria ai sensi dell'art. 11 comma 3 lett. 1-quater, introdotta anch'essa dalla legge 246: in caso contrario, il tenore della norma consente comunque il soddisfacimento del diritto a partire dal 1° gennaio dell'esercizio successivo, cui dovrà necessariamente farsi luogo attraverso il ricorso al Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

In secondo luogo, la legge n. 1 del 10 gennaio, di conversione del DL n. 251/2002, recante misure urgenti in materia di amministrazione della giustizia, dispone tra l'altro (art. 8) l'attribuzione ai giudici di pace di un'indennità per l'emissione di ciascuno dei provvedimenti in materia penale elencati nell'art. 6 e quantifica il relativo onere sulla base dei dati di carattere provvisorio relativi al primo semestre del 2002. La norma stessa, al terzo comma, dispone il monitoraggio dei profili attuativi a cura del Ministro dell'economia, anche ai fini dell'applicazione dell'art. 11-ter, comma 7 della legge 468.

Al riguardo si osserva in primo luogo che la quantificazione della spesa, che resta

comunque il fulcro di un'ordinata gestione delle risorse, non appare ispirata, come dovrebbe, a criteri di prudenza, in quanto, come rilevato dal Servizio bilancio della Camera, con l'entrata a regime delle nuove attribuzioni, ed in coerenza con l'obbiettivo di ridurre i tempi della decisione giudiziaria perseguito con l'attribuzione al giudice di pace di funzioni penali, i provvedimenti emessi dal giudice medesimo in materia penale dovrebbero, nel corso del tempo, aumentare di numero, con conseguente aumento degli oneri rispetto a quelli stimati nella relazione tecnica.

Si ritiene pertanto che sarebbe stato opportuno – per evitare possibili effetti di scostamento ed il connesso ricorso al Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine – applicare un ragionevole tasso di accrescimento dello stanziamento iniziale per il secondo ed il terzo anno del bilancio pluriennale, anche perché la clausola di salvaguardia sopra riportata appare sostanzialmente pleonastica, in quanto sia il monitoraggio, sia l'attivazione della procedura dell'art. 11-ter comma 7 sono già previsti dalle regole generali contenute nel nuovo testo dell'art. 11-ter introdotto dalla legge 246/02 (rispettivamente comma 6-bis e 6-ter e comma 7).

In sostanza, la statuizione in esame, considerata anche la natura dei diritti tutelati, non sembra costituire una effettiva clausola di salvaguardia ai sensi del comma 1 dell'art. 11-ter: pertanto, in questo come negli altri casi analoghi, per evitare una possibile copertura sul bilancio per effetto del ricorso al Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine o anche la necessità di ulteriori stanziamenti per effetto dell'eventuale attivazione del procedimento del comma 7 art. 11-ter, è determinante una quantificazione prudente e ragionevole degli oneri conseguenti alle disposizioni introdotte.

Ancora diverse sono le modalità di applicazione della nuova normativa nell'ambito della legge n. 3 del 16 gennaio, contenente disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione.

Qui infatti, oltre ad una serie di stanziamenti che hanno natura di tetti di spesa, vi sono alcune norme – ed in particolare l'istituzione di un Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione (art. 1), le disposizioni sul personale della Presidenza del Consiglio dei ministri contenute nell'art. 10, quelle relative all'inquadramento del personale della fondazione Ugo Bordoni (art. 41 comma 6), nonché altre finanziariamente più esigue – che, essendo relative a spese di organizzazione e di personale, recano stanziamenti di carattere previsionale.

Premesso che la relazione tecnica, estremamente sintetica, non fornisce i necessari

elementi di valutazione, tutte le disposizioni indicate definiscono le relative autorizzazioni come limite massimo di spesa.

Al riguardo, non sembra da un lato che tale dizione soddisfi il requisito di "clausola di salvaguardia" richiesto dal citato primo comma dell'art. 11-ter e dall'altro che essa aggiunga alcunché alle regole fissate dai successivi commi 6-bis e 6-ter.

In sostanza, pertanto, appare eluso l'obbligo fissato dal primo comma dell'art. 11-ter della legge di contabilità.

4. Le altre leggi di spesa

Come risulta dal quadro riassuntivo dei mezzi di copertura (all. n. 3), oltre la metà della spesa autorizzata nel quadrimestre è coperta mediante utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali.

Premesso che sulla concreta attuazione di tale modalità di copertura non vi sono particolari osservazioni da formulare, si richiama l'attenzione sull'autorizzazione di spesa recata dalla legge n. 86 del 15 aprile, istitutiva di un assegno vitalizio in favore degli sportivi italiani che versino in condizioni di grave disagio economico, il cui ammontare per il 2005 – ultimo esercizio compreso nel bilancio pluriennale – è correttamente fissato nella misura massima prevista al termine del decennio 2002/2011 secondo il quadro analitico delle proiezioni finanziarie decennali contenute nella relazione tecnica ai sensi dell'art. 11-ter comma 5 della legge di contabilità.

Tutta la normativa concernente l'assegno è poi strutturata in modo non soltanto da ricondurre comunque la spesa nell'ambito dello stanziamento (art. 2: "l'assegno ..... è assegnato nei limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 3"; art. 3:"per l'attuazione ..... è autorizzata la spesa massima ...."), cautela questa che – come più volte osservato – potrebbe rivelarsi insufficiente, ma anche – ciò che appare invece determinante – da non comportare la costituzione di posizioni di diritto soggettivo (art. 1: ".... può essere attribuito un assegno straordinario ....").

La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa a copertura di nuovi oneri è stata utilizzata in cinque casi con modalità che, pur comportando taluni miglioramenti rispetto al passato, presentano tuttora frequenti aspetti di criticità.

In particolare, l'onere derivante dai nuovi benefici previsti dalla legge n. 56 del 2 aprile, di conversione del DL n. 13 del 4 febbraio (disposizioni in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata) è coperto mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa, di natura analoga, recata dall'art. 18 della legge 302/1990.

Qui il problema non è tanto nella disponibilità delle risorse per il 2003, su cui la relazione tecnica tace, ma che ha formato oggetto di assicurazioni da parte del Governo, ma nella natura permanente dell'onere, che non appare conciliabile con la modalità di copertura adottata, in quanto la copertura stessa, nei futuri esercizi, è sostanzialmente rinviata alla formulazione delle previsioni di spesa a legislazione vigente e pertanto alla decisione di bilancio.

Appare invece positivo il meccanismo introdotto dalla legge n. 39 del 14 marzo, di conversione del DL n. 2 del 13 gennaio, per la copertura degli oneri derivanti dalla proroga fino al 31 marzo 2003 delle agevolazioni per l'acquisto di autoveicoli previste dalla legge 178/2002, copertura attuata attraverso la riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui agli articoli 13 comma 5 e 14 comma 8 della legge finanziaria per il 2002, che dispongono la concessione di un credito d'imposta a favore dei contribuenti che si avvalgono del regime fiscale agevolato per le nuove iniziative imprenditoriali e di lavoro autonomo.

Oltre infatti ad ampi chiarimenti sul suo effettivo andamento, è stata fornita - a quanto risulta, per la prima volta – una nuova quantificazione delle esigenze finanziarie connesse alla disposizione di spesa oggetto di riduzione ed è stata prevista l'emanazione di un decreto ministeriale per definire criteri e modalità di attribuzione del credito d'imposta ai fini del rispetto della spesa massima stabilita.

Analogo decreto ministeriale è poi previsto per definire criteri e modalità di attribuzione delle nuove agevolazioni.

Pur considerati sia gli eventuali limiti derivanti dal contemperamento dei diritti soggettivi conferiti dalla norma sostanziale con i "criteri e modalità di attribuzione" contenuti nel provvedimento ministeriale, sia le possibili sfasature temporali connesse al caso di specie (il decreto deve essere emanato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione – 15 marzo -, mentre il termine per fruire dell'agevolazione è fissato al 31 marzo), il meccanismo adottato appare comunque un deciso passo avanti sulla via di una più corretta applicazione della modalità di copertura in argomento e di una maggiore garanzia di tenuta delle previsioni di spesa.

La riduzione di precedente autorizzazione di spesa è poi utilizzata per la copertura degli oneri recati dalla legge n. 81 del 18 aprile, di conversione del DL n. 23 del 14 febbraio, recante disposizioni in materia di occupazione.

Come in numerosi casi analoghi, su cui la Corte ha ripetutamente richiamato l'attenzione, tale copertura è effettuata mediante una generica imputazione degli oneri al Fondo per l'occupazione, senza fornire alcuna indicazione circa la precedente destinazione delle risorse, i motivi del loro mancato utilizzo e l'eventuale modifica dei precedenti programmi di spesa, della

cui esistenza non può pertanto che dubitarsi.

Il Fondo per l'occupazione viene così ad assumere, al di fuori dell'ordinamento contabile, una funzione in sostanza non dissimile da quella dei fondi speciali destinati alla copertura delle leggi di spesa.

Si osserva infine che la riduzione della precedente autorizzazione di spesa disposta dalla legge n. 33 del 27 febbraio (disposizioni in favore delle famiglie delle vittime del disastro aereo di Linate) a carico dello stanziamento determinato dalla tab. C della legge finanziaria per il 2002 a favore dell'Ente nazionale per l'aviazione civile avrebbe dovuto essere riferito alla medesima voce contenuta nella legge finanziaria 2003, come del resto rilevato in sede di Commissione bilancio.

Anche in questo caso, peraltro, la relazione tecnica non fornisce alcuna notizia circa la congruità dello stanziamento residuo a provvedere ai compiti istituzionali assegnati all'ENAC.

Identica notazione va poi formulata nei riguardi della copertura degli oneri relativi alle forze di completamento dell'Arma dei carabinieri di cui all'art. 8 della legge n. 42 – più diffusamente esaminata in prosieguo -, oneri imputati a carico dell'autorizzazione di spesa, per l'anno 2003, recata dall'art. 21 della legge 448/2001, concernente il primo programma di arruolamento di contingenti annui di carabinieri in ferma quadriennale in sostituzione dei carabinieri ausiliari: anche qui, infatti, la relazione tecnica non prende in esame le vicende relative all'autorizzazione di spesa da cui si attinge e non fornisce pertanto alcuna assicurazione circa eventuali vincoli delle risorse utilizzate.

Le forme di copertura estranee alla previsione dell'art. 11 ter della legge 468 hanno "pesato", in termini finanziari, per circa il 37% della spesa autorizzata nel quadrimestre, ma sono da ricondurre all'unica fattispecie della legge n. 42 del 18 marzo, di conversione del DL n. 4 del 20 gennaio, relativa alla prosecuzione della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali.

I relativi oneri, analogamente a quanto operato nei numerosi e ricorrenti casi analoghi, sono stati posti a carico del fondo di riserva per le spese impreviste, ai sensi dell'art. 1 comma 63 della legge 549/95.

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

Nel caso in esame, premesso che la relazione tecnica è, come di consueto, diffusa ed esauriente, si è anche rilevato che, contrariamente a quanto ora previsto dall'art. 11 ter comma 1 della legge di contabilità, non si è provveduto, nel testo della legge, ad indicare espressamente,

per ciascun intervento, la spesa autorizzata, ma si è effettuata una quantificazione globale dei sei diversi interventi previsti dall'art. 1.

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) 43 schede analitiche delle tipologie di copertura.

IL RELATORE
F.to Paolo NERI

IL PRESIDENTE
F.to Francesco STADERINI

Depositata in segreteria il 22 luglio 2003

PER COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE
DALLA SEGRETERIA DELLE SEZIONI
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
ROMA, 22 LUG. 2003

IL DIRIGENTE
(G. Sforza)

IL DIRIGENTE
F.to Giovanni SFORZA