

parlamentare delle misure strutturali di medio periodo, assicurando sia la linearità dell'azione del governo e della maggioranza parlamentare, sia il contributo dell'opposizione nel percorso normativo. Questa proposta presuppone naturalmente l'abbandono del ricorso allo strumento del c.d. maxiemendamento che (come anche la più recente esperienza legislativa dimostra) contiene, con effetti negativi sotto diversi profili, l'intera decisione di bilancio.

Con tale strumento si è inteso anche disciplinare – in modo anomalo – sia profili strutturali di finanza pubblica che innovazioni ordinamentali; comunque, le più recenti prassi denotano un affievolimento del ruolo del Parlamento quale responsabile decisore della manovra di finanza pubblica.

3.3. Nel rapporto di ausiliarietà, che connota la sua funzione, la Corte ritiene utile porre allo studio iniziative volte a valorizzare maggiormente gli apporti collaborativi (referti, audizioni) che la Corte stessa è in grado di fornire al Parlamento e alle Commissioni parlamentari.

In particolare, il raccordo fra programmazione ed esito delle funzioni di controllo della Corte con il Parlamento potrebbe essere ulteriormente rafforzato soprattutto nella sede propria dell'esame della legge sul rendiconto generale dello Stato; appropriate innovazioni ai regolamenti parlamentari potrebbero introdurre, per quanto riguarda la sessione del bilancio dedicata alla legge di assestamento ed alla legge di approvazione del rendiconto, forme più estese di dialogo diretto non solo con le Commissioni bilancio ma anche con le Commissioni di merito, in modo da consentire alle Camere una più adeguata ponderazione attraverso contributi finalizzati, come recita la definizione legislativa del rendiconto (art. 13, d.lgs. n. 279 del 1997), alla valutazione – anche in contraddittorio con le Amministrazioni interessate – dei risultati dell'attività amministrativa, anche in termini di soddisfazione dei bisogni dei cittadini. In proposito potrebbe ipotizzarsi la costituzione di una commissione bicamerale “*ad hoc*”. In ogni caso se ne gioverebbe il rilievo della discussione sul consuntivo, che appare in ombra nella prassi parlamentare, mentre costituisce – oltre che la doverosa sede di approvazione degli esiti gestionali legati alle scelte effettuate nell'esercizio finanziario decorso – la necessaria base di partenza per la razionalizzazione delle decisioni di bilancio.

3.4. Da ultimo la Corte esprime la sua adesione alle proposte di potenziare le attribuzioni dei Servizi Bilancio di Senato e Camera e di tutte le articolazioni degli uffici del Parlamento che possono validamente concorrere a migliorare il governo del sistema di finanza pubblica.

Su un piano più generale, e concludendo, ogni proposta, innovazione o ipotesi correttiva in materia di ordinamento contabile e di disciplina del proficuo e corretto impiego delle risorse pubbliche troverà comunque la massima attenzione della Corte, che da parte sua non mancherà di esercitare i compiti valutativi e propositivi previsti dall'art. 41 del T.U. 1214 del 1934.

4. Legge Finanziaria: i problemi aperti.

4.1. Ogni anno, in occasione dell'approvazione della manovra di finanza pubblica, si ripropone il problema dell'attualità e validità della legge finanziaria nonché dell'opportunità di un suo mantenimento ovvero di una sua riconduzione *"tout court"* alla legge di bilancio. Il relativo dibattito non ha fatto passi avanti, cosicché anche quest'anno restano e si sono aggravati i problemi di identità della legge finanziaria.

Ed invero l'intendimento, manifestato in ambito parlamentare, di ridurre la legge finanziaria a pochi essenziali articoli, corredati da ampie tabelle illustrative, non è stato finora realizzato.

Eppure è indubbio che, nella vigenza dell'art. 81 della Costituzione, baluardo del sistema contabile italiano, la legge finanziaria può assumere una rilevante funzione.

E' noto che uno dei principali obiettivi di tale legge è quello di rimodulare le leggi pluriennali di spesa, adeguandone le dimensioni finanziarie alle mutate esigenze e rifinanziandone le dotazioni per supportare la programmazione economica finalizzata alla realizzazione delle politiche pubbliche di settore.

Ma nell'attuale fase storica, in cui l'Italia partecipa all'Unione economica-monetaria e deve far fronte ai vincoli che derivano da tale appartenenza, la legge finanziaria può assolvere – anche se in via transitoria – in modo più adeguato della legge di bilancio quei compiti di coordinamento della finanza pubblica intestati allo Stato a livello di principi fondamentali, coinvolgendo nel sistema le autonomie regionali e locali le quali, attraverso il patto di stabilità interno, non restano estranee al conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità e crescita.

4.2. L'attività di analisi della Corte, che si concretizza nella relazione annuale al Parlamento, incentrata sempre più sugli andamenti generali della finanza pubblica, si è oggi allargata alla valutazione del documento di programmazione economica-finanziaria e, quindi, del disegno di legge finanziaria, in funzione del coordinamento della finanza pubblica, al quale la Corte stessa è chiamata dalla legge a cooperare (art. 7, comma 7, della legge n. 131/2003 e art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005).

Non possono peraltro non rimarcarsi le accentuate anomalie delle ultime leggi finanziarie. Alcune di queste anomalie – quali l’inserimento di norme ordinamentali e quindi improprie ed il proliferare di disposizioni che poco o nulla hanno a che fare con le finalità che dovrebbero caratterizzare tali leggi – si ripetono ormai da anni e, nonostante le modifiche a più riprese apportate alla legge n. 468/1978, permangono immutate.

Ma altre se ne sono aggiunte di recente, peggiorando la situazione. Fra queste vanno menzionate la sempre più ricorrente frammentazione della manovra finanziaria in più leggi o atti aventi valore di legge, che fa perdere sovente la visione di insieme della manovra stessa e dà luogo ad una produzione normativa, oltre che scarsamente pertinente, certamente sovrabbondante. La concentrazione in un solo articolo, nel quale è compendiata l’intera legge finanziaria, di centinaia di commi di più diverso oggetto, comporta, dall’altra parte, commistione normativa e difficile leggibilità per gli operatori giuridici e per i cittadini, anche per i frequenti richiami a precedenti leggi di cui spesso non è esplicitato l’oggetto.

4.3. Le anomalie di cui si è detto, che non sono di natura solo formale, anche perché non in linea con la “ratio” dell’art. 72 della Costituzione, hanno di fatto portato a vanificare gli effetti della legge n. 468/1978, come successivamente modificata ed integrata, nella parte più rispondente ai principi di “democrazia del bilancio”.

Il relativo disegno prevede che sia il Governo a definire il quadro generale di finanza pubblica attraverso il documento di programmazione economico-finanziaria, meglio specificato nei suoi effettivi contenuti dal disegno di legge finanziaria, sul quale è chiamato a pronunciarsi e a decidere il Parlamento, previa acquisizione dei pareri delle Commissioni di merito e delle Commissioni bilancio.

Le scelte fondamentali di politica economica debbono essere quindi il frutto della collaborazione del Governo, in funzione prevalentemente propositiva, e del Parlamento, a livello decisionale.

Nelle ultime due sessioni di bilancio tale dialettica non ha avuto modo di esplicitarsi.

Dopo la presentazione del documento di programmazione economica e finanziaria, dai contenuti decisamente generici, sul quale si è pronunciato con risoluzioni il Parlamento, seguito dal disegno di legge finanziaria, sottoposto all’attento vaglio, tra le altre, delle Commissioni bilancio, il Governo ha presentato “in limine” un maxiemendamento con il quale ha riscritto il disegno di legge finanziaria, composto da un solo articolo suddiviso in oltre seicento commi, sul quale ha posto la questione di fiducia, votata dalla maggioranza parlamentare, senza che potesse

svilupparsi un dibattito fondato sul confronto tra maggioranza ed opposizione, che avrebbe potuto contribuire ad un miglioramento del testo poi approvato.

Reiterando i suggerimenti già forniti in passato, ritiene la Corte che sia giunto il momento di avviare un serio ed approfondito confronto fra Governo e Parlamento per riconsiderare la delicata materia attinente alla legge finanziaria.

Nel frattempo potrebbero essere ripensati e adeguati i regolamenti parlamentari, per sopperire – almeno in parte – alle esigenze che sono sin qui state la causa dell'allontanamento dai canoni codificati dalla legge per regolamentare la manovra di bilancio.

Ministero	Centro di Responsabilità	Unità previsionale di base
<i>Economia e finanze:</i>	10	
	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	11
	0002 AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	16
	0003 TESORO	120
	0004 RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	59
	0005 POLITICHE DI SVILUPPO E DI COESIONE	23
	0006 POLITICHE FISCALI	30
	0007 GUARDIA DI FINANZA	11
	0009 AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO	4
	0011 SERVIZI TECNICI NAZIONALI	3
	0012 SERVIZIO PER LA GESTIONE DELLE SPESE RESIDUALI	28
		305
<i>Attività produttività:</i>	5	
	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	4
	0002 MERCATO	11
	0003 IMPRESE	26
	0004 RETI ENERGETICHE	9
	0005 INTERNAZIONALIZZAZIONE	11
<i>Politiche sociali:</i>		61
	15	
	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	5
	0002 SEGRETARIATO GENERALE	14
	0003 AMMORTIZZATORI SOCIALI E INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE	36
	0004 ATTIVITA' ISPETTIVA	3
	0005 COMUNICAZIONE	3
	0006 FAMIGLIA, DIRITTI SOCIALI E RESPONSABILITA' SOCIALE DELLE IMPRESE	7
	0007 GESTIONE DEL FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE SOCIALI E IL MONITORAGGIO DELLA SPESA SOCIALE	12
	0008 IMMIGRAZIONE	6
	0009 MERCATO DEL LAVORO	6
	0010 POLITICHE PER L' ORIENTAMENTO E LA FORMAZIONE	6
	0011 POLITICHE PREVIDENZIALI	14
	0012 INNOVAZIONE TECNOLOGICA	4
	0013 RISORSE UMANE E AFFARI GENERALI	7
	0014 TUTELA DELLE CONDIZIONI DI LAVORO	4
	0015 VOLONTARIATO, ASSOCIAZIONISMO E FORMAZIONI SOCIALI	7
		134

Ministero	Centro di Responsabilità	Unità previsionale di base
<i>Giustizia:</i>	5	
	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	5
	0002 AFFARI DI GIUSTIZIA	4
	0003 ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	13
	0004 AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA	11
	0005 GIUSTIZIA MINORILE	8
		41
<i>Affari esteri:</i>	20	
	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	3
	0002 SEGRETERIA GENERALE	5
	0003 CERIMONIALE DIPLOMATICO DELLA REPUBBLICA	3
	0004 ISPETTORATO GENERALE DEL MINISTERO E DEGLI UFFICI ALL'ESTERO	3
	0005 PERSONALE	4
	0006 AFFARI AMMINISTRATIVI, BILANCIO E PATRIMONIO	11
	0007 STAMPA E INFORMAZIONE	4
	0008 INFORMATICA, COMUNICAZIONI E CIFRA	5
	0009 COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO	6
	0010 PROMOZIONE E COOPERAZIONE CULTURALE	8
	0011 ITALIANI ALL'ESTERO E POLITICHE MIGRATORIE	7
	0012 AFFARI POLITICI MULTILATERALI E DIRITTI UMANI	5
	0013 COOPERAZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA MULTILATERALE	5
	0014 ISTITUTO DIPLOMATICO	3
	0015 PAESI DELL'EUROPA	7
	0016 PAESI DELLE AMERICHE	6
	0017 PAESI DEL MEDITERRANEO E DEL MEDIO ORIENTE	7
	0018 PAESI DELL'AFRICA SUB SAHARIANA	6
	0019 PAESI DELL'ASIA, DELL'OCEANIA, DEL PACIFICO E L'ANTARTIDE	6
	0020 INTEGRAZIONE EUROPEA	4
		108

Ministero	Centro di Responsabilità	Unità previsionale di base
Istruzione, università, ricerca:	24	
	0001 GABINETTO ED UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	6
	0002 PROGRAMMAZIONE MINISTERIALE, GESTIONE MINISTERIALE DEL BILANCIO, DELLE RISORSE UMANE E DELL'INFORMAZIONE	15
	0003 ISTRUZIONE	14
	0004 UNIVERSITA', ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA	32
	0005 SERVIZIO AUTOMAZIONE INFORMATICA	5
	0006 SERVIZIO PER LA COMUNICAZIONE	4
	0007 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA LOMBARDIA	9
	0008 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL PIEMONTE	9
	0009 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA LIGURIA	9
	0010 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL VENETO	9
	0011 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER L'EMILIA ROMAGNA	9
	0012 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL FRIULI- VENEZIA- GIULIA	9
	0013 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA TOSCANA	9
	0014 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER L'UMBRIA	9
	0015 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL LAZIO	9
	0016 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LE MARCHE	9
	0017 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL MOLISE	9
	0018 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER L'ABRUZZO	9
	0019 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA PUGLIA	9
	0020 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA CAMPANIA	9
	0021 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA BASILICATA	9
	0022 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA CALABRIA	9
	0023 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA SARDEGNA	9
	0024 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA SICILIA	9
	0025 PROGRAMMAZIONE, COORDINAMENTO E AFFARI ECONOMICI	21
	0026 AFFARI GENERALI E SISTEMA INFORMATIVO	8
	0027 STUDI E DOCUMENTAZIONE	3
		270

Ministero	Centro di Responsabilità	Unità previsionale di base
<i>Interno:</i>	5	
	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	4
	0002 AFFARI INTERNI E TERRITORIALI	16
	0003 VIGILI DEL 0003 FUOCO SOCCORSO PUBBLICO E DIFESA CIVILE	11
	0004 LIBERTA' CIVILI E IMMIGRAZIONE	12
	0005 PUBBLICA SICUREZZA	19
		62
<i>Ambiente e tutela territorio:</i>	7	
	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	5
	0002 PROTEZIONE DELLA NATURA	22
	0003 QUALITA' DELLA VITA	12
	0004 RICERCA AMBIENTALE E SVILUPPO	23
	0005 SALVAGUARDIA AMBIENTALE	12
	0006 DIFESA DEL SUOLO	11
	0007 SERVIZI INTERNI DEL MINISTERO	11
		96
<i>Infrastrutture e trasporti:</i>	7	
	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	7
	0002 COORDINAMENTO DELLO SVILUPPO DEL TERRITORIO, PERSONALE E SERVIZI GENERALI	22
	0003 INFRASTRUTTURE STRADALI, EDILIZIA E REGOLAZIONE DEI LAVORI PUBBLICI	29
	0004 NAVIGAZIONE E TRASPORTO MARITTIMO E AEREO	28
	0005 TRASPORTI TERRESTRI	22
	0006 CAPITANERIE DI PORTO	14
	0007 CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI	4
		126
<i>Comunicazioni:</i>	8	
	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	4
	0002 SEGRETARIATO GENERALE	8
	0003 GESTIONE DELLE RISORSE UMANE	7
	0004 SERVIZI DI COMUNICAZIONE ELETTRONICA E DI RADIODIFFUSIONE	9
	0005 PIANIFICAZIONE E GESTIONE DELLO SPETTRO RADIOELETTRICO	4
	0006 REGOLAMENTAZIONE DEL SETTORE POSTALE	4
	0007 ISTITUTO SUPERIORE COMUNICAZIONI E TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE	6
	0008 GESTIONE DELLE RISORSE STRUMENTALI ED INFORMATIVE	5
		47

Ministero	Centro di Responsabilità	Unità previsionale di base
<i>Difesa:</i>	20	
	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	5
	0002 BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	7
	0003 SEGRETARIATO GENERALE	24
	0004 ESERCITO ITALIANO	8
	0005 MARINA MILITARE	9
	0006 AERONAUTICA MILITARE	8
	0007 ARMA DEI CARABINIERI	7
	0010 ARMAMENTI NAVALI	11
	0011 ARMAMENTI AERONAUTICI	9
	0012 TELECOMUNICAZIONI, INFORMATICA E TECNOLOGIE AVANZATE	8
	0015 LAVORI E DEMANIO	11
	0016 SANITA' MILITARE	5
	0021 ONORANZE AI CADUTI IN GUERRA	2
	0022 BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	4
	0023 ARMA DEI CARABINIERI	6
	0024 PERSONALE MILITARE	7
	0025 PERSONALE CIVILE	9
	0026 ARMAMENTI TERRESTRI	8
	0027 COMMISSARIATO E SERVIZI GENERALI	13
	0031 GESTIONE DEGLI ENTI DELL'AREA TECNICO-INDUSTRIALE	6
		167
<i>Politiche agricole e forestali:</i>	5	
	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	4
	0002 DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI MERCATO	8
	0003 DIPARTIMENTO DELLA QUALITA' DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI E DEI SERVIZI	26
	0004 ISPettorato CENTRALE REPRESSIONE FRODI	7
	0005 CORPO FORESTALE DELLO STATO	11
		56

Ministero	Centro di Responsabilità	Unità previsionale di base
Beni e attività culturali:	10	
	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	5
	0002 DIPARTIMENTO PER LA RICERCA, L'INNOVAZIONE E L'ORGANIZZAZIONE	23
	0003 DIPARTIMENTO PER I BENI ARCHIVISTICI E LIBRARI	14
	0004 DIPARTIMENTO PER I BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI	15
	0005 DIPARTIMENTO 0005 O PER LO SPETTACOLO E SPORT	19
	0006 BENI ARCHITETTONICI E PAESAGGIO	11
	0007 SPETTACOLO DAL VIVO	9
	0008 CINEMA	9
	0009 PATRIMONIO STORICO, ARTISTICO E DEMOETNOANTROPOLOGICO	9
	0010 ARCHITETTURA E ARTE CONTEMPORANEE	9
		123
Salute:	4	
	0001 GABINETTO ED UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	3
	0002 QUALITA'	25
	0003 INNOVAZIONE	31
	0004 PREVENZIONE E COMUNICAZIONE	17
		76
Totale	145	1672

Capitolo III

La legislazione di spesa e i mezzi di copertura

- 1. Premessa.**
- 2. Dati e valutazioni d'insieme.**
- 3. Le tecniche di quantificazione degli oneri.**
- 4. Le modalità di copertura.**
- 5. La Legge Finanziaria.**
- 6. I decreti legislativi.**

1. Premessa.

Questo capitolo contiene, analogamente agli anni precedenti, brevi note sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 2005, tratte prevalentemente dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento – in base al disposto dell'art. 11 *ter*, comma 6, della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988 – sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel quadrimestre stesso e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Esso contiene inoltre per la prima volta brevi note – tratte anch'esse dalle medesime relazioni – sui decreti legislativi pubblicati nello stesso periodo.

Come è noto, in considerazione del sempre più frequente ricorso a norme di delega, che determina uno spostamento dell'asse decisionale concreto in direzione dei decreti legislativi, all'inizio del 2005 la Corte ha assunto l'iniziativa di sottoporre ai Presidenti delle Commissioni bilancio delle due Camere l'opportunità – su cui i Presidenti stessi hanno convenuto – di estendere ai decreti legislativi pubblicati nello stesso periodo le relazioni quadrimestrali sulle leggi di spesa.

Infatti, soltanto attraverso l'esame delle norme sostanziali da cui direttamente deriva l'eventuale onere posto a carico della finanza pubblica possono essere formulate valutazioni sull'aderenza delle norme stesse alle autorizzazioni di spesa contenute nelle leggi di delega o riscontrato l'effettivo rispetto da parte delle norme delegate dalla eventuale clausola di neutralità finanziaria apposta alla legge di delega.

Per una completa rassegna della legislazione di spesa del 2005 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi e sui singoli decreti legislativi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 22 luglio 2005, il 25 novembre 2005 e il 5 maggio 2006.

Al capitolo sono allegati tre prospetti, il primo dei quali elenca, in ordine cronologico, i nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi; il secondo illustra la ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura; il terzo infine distingue, per ciascuna legge, le spese correnti da quelle di investimento.

Come anche nei precedenti esercizi, gli oneri indicati non esauriscono completamente quelli effettivamente derivanti dalla legislazione dell'anno. Permane infatti la presenza di ulteriori oneri non quantificati o quantificati in modo insufficiente e di oneri la congruità della cui quantificazione appare incerta: oltre che alle pagine che seguono, si rinvia, per un esame puntuale e dettagliato delle singole fattispecie, alle citate relazioni trimestrali.

Conseguenze di rilievo sono poi correlate all'accresciuta incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria: in termini quantitativi, essi hanno rappresentato nel 2005 oltre un terzo sia del totale delle leggi promulgate sia di quello delle leggi di spesa.

Inoltre, il rilievo finanziario di tali provvedimenti è ben più che proporzionale al loro numero: nell'esercizio in esame, infatti, oltre l'85% della spesa relativa alle annualità comprese nel bilancio pluriennale è contenuto nelle leggi di conversione, sia per effetto di norme di spesa previste fin dall'origine, sia per il frequente inserimento di ulteriori disposizioni di spesa conseguenti all'approvazione di emendamenti presentati nel corso di procedimento di conversione. Esempi particolarmente vistosi sono costituiti dal decreto legge n. 7 del 31 gennaio, che constava soltanto di 9 articoli, divenuti 54 nella legge di conversione (legge n. 43 del 31 marzo) e dal decreto legge n. 115 del 30 giugno, articolato originariamente in 15 articoli, divenuti 49 nella legge di conversione (legge n. 168 del 18 agosto).

Come risulta anche dalle osservazioni contenute nelle pagine che seguono, è proprio questa tipologia normativa a determinare più frequentemente elementi di criticità nella legislazione di spesa: spesso infatti gli emendamenti non sono supportati dalla relazione tecnica e i necessari chiarimenti richiesti, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono

forniti dalle amministrazioni in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate. Ulteriori approfondimenti sono poi spesso resi impossibili dai tempi ristretti dell'esame parlamentare, determinati dalle necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione.

Nel complesso, tuttavia, la "tenuta" delle previsioni di spesa contenute nella legislazione degli ultimi anni è superiore al passato per effetto essenzialmente delle nuove regole poste dalla legge n. 246 del 2002 (c.d. "taglia-spesa") ed anche dell'attenzione delle Assemblee legislative alle esigenze di corretta identificazione e copertura degli oneri, che ha condotto all'adesione nella maggior parte dei casi ai pareri espressi dalle Commissioni bilancio, con la conseguente eliminazione di una serie di disposizioni contenute negli originari disegni di legge o introdotte nel corso della discussione parlamentare di merito.

Va infine tenuto presente che il rilievo finanziario della legislazione di spesa ha complessivamente subito negli ultimi esercizi una notevole contrazione, che trova riscontro nella progressiva riduzione dell'entità delle risorse allocate nel fondo speciale di parte corrente ed in quello di parte capitale.

Il fenomeno, oltre che dalla necessità di contenere i nuovi oneri a fronte della sfavorevole evoluzione della spesa corrente a legislazione vigente, dipende in larga misura dal fatto che, a partire dalla riforma della struttura della Legge Finanziaria recata dalla legge n. 208 del 1999, quest'ultima contiene misure di natura espansiva, anche nel 2005 di notevole rilievo finanziario sia sul versante della spesa corrente sia su quello della spesa di investimento, misure che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa.

Tuttavia, questa diversa allocazione delle risorse ha determinato, fin dall'inizio dell'anno ed in particolare per gli oneri derivanti da provvedimenti d'urgenza, il prevalente ricorso – per circa il 58% del totale – a modalità di copertura diverse dai fondi speciali e pertanto non legate alla programmazione della spesa.

2. Dati e valutazioni d'insieme.

Nel corso dell'anno in esame sono state complessivamente pubblicate 108 leggi, a fronte di 139 nel 2004, 158 nel 2003 e 118 nel 2002): in base alla loro tipologia, si rileva una notevole presenza di leggi di ratifica di trattati internazionali (circa un terzo del totale), una rilevante incidenza di leggi di conversione di decreti legge (33, a fronte di 41 nel 2004, 34 nel 2003 e 44 nel 2002) e un numero di leggi di iniziativa parlamentare sostanzialmente stabile nel medio periodo (22, rispetto a 34 nel 2004, 27 nel 2003 e 23 nel 2002). Per quanto riguarda queste ultime va inoltre tenuto presente che, come anche in passato, in alcuni casi le proposte di origine

parlamentare sono state unificate con disegni di legge del medesimo oggetto presentati dal Governo.

Come risulta dall'allegato prospetto n. 1, le leggi che hanno dichiarato conseguenze in termini di oneri – oltre alla legge di assestamento del bilancio, alla Legge Finanziaria ed al collegato, nonché alla legge di approvazione del bilancio di previsione – ammontano a 59 (77 nel 2004, 90 nel 2003 e 52 nel 2002), di cui 20 (25 nel 2004, 17 nel 2003 e 23 nel 2002) – pari ad oltre un terzo del totale - di conversione di decreti legge: dato quest'ultimo che conferma l'aumento dell'incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria, rilevato negli ultimi esercizi. Le leggi contenenti disposizioni di spesa che hanno ad oggetto trattati internazionali sono complessivamente 24, quelle di iniziativa parlamentare soltanto 6.

Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 2005/2007, che si estende anche negli esercizi 2003 e 2004 per effetto dell'origine in questi esercizi di una parte degli oneri, ammontano a complessivi 9.184 milioni di euro: l'importo si discosta notevolmente da quello – peraltro eccezionalmente basso – dell'esercizio 2003 (3.878 milioni di euro), ma è comunque notevolmente inferiore a quello dell'esercizio 2004 (12,297 milioni) e inferiore di oltre la metà alla media dei tre esercizi precedenti (15.388 milioni di euro nel 2002 e rispettivamente 16.545 e 18.113 nel 2001 e nel 2000).

La ripartizione tra i singoli esercizi compresi nel bilancio triennale è la seguente: 3.763 milioni afferiscono al 2005, 2.298 al 2006 e 2.243 circa al 2007. Ai precedenti esercizi 2003 e 2004 sono imputati oneri per circa rispettivamente 437 e 444 milioni di euro per effetto della pubblicazione nei primi giorni del 2005 di alcune leggi approvate sul finire del 2004 e di numerosi slittamenti di copertura (art. 11 *bis* comma 5 della legge di contabilità) per lo più relativi a spese connesse ad obblighi internazionali, ma anche a spese in conto capitale - previste dalle leggi n. 33 e 56 – i cui disegni di legge risultano già approvati a fine 2004 da un ramo del Parlamento.

Per quanto riguarda gli oneri imputati all'esercizio 2003, essi sono recati dalla legge n. 21 del 28 febbraio, di conversione del decreto legge n. 314 del 2004: si tratta di accantonamenti di tab. A corrispondenti ad obblighi internazionali, non utilizzati nel 2003 e pertanto slittati al 2004. In quest'ultimo esercizio, essi hanno fornito copertura al d.l. n. 315 del 30 dicembre, convertito appunto con la legge n. 21 del 28 febbraio.

Il procedimento seguito ha destato qualche perplessità perché l'istituto dello slittamento di copertura è di carattere eccezionale, tanto da essere rigorosamente circoscritto dalle norme di contabilità: tuttavia, il procedimento stesso non sembra porsi in contrasto con tale normativa,

anche se l'entrata in vigore entro l'anno successivo alla presentazione del disegno di legge è stata realizzata con un provvedimento d'urgenza adottato sul finire dell'esercizio.

Dalla ripartizione per singoli esercizi sopra indicata, risulta che una parte cospicua degli oneri riguarda il primo anno del triennio di riferimento (2005) e che pertanto si verifica in misura relativamente contenuta il fenomeno d'irrigidimento dei futuri bilanci, tanto più che le spese pluriennali consistono in un solo limite di impegno di importo decisamente modesto (2,9 milioni, legge n. 43) e da altre spese destinate per lo più ad esaminarsi nell'esercizio 2008.

E' invece notevolmente elevata – almeno in rapporto agli esercizi più recenti – la quota di spese permanenti: queste ultime ammontano infatti a circa 1.634 milioni di euro l'anno, a fronte di 1.007 milioni nel 2004, 229 nel 2003 e 680 nel 2002.

Come di consueto, le spese stesse sono tutte di carattere corrente e presentano caratteri di forte rigidità, in quanto nella quasi totalità connesse al soddisfacimento di posizioni di diritto soggettivo.

Quelle di maggior rilievo sono recate dalla legge n. 58 del 22 aprile, di conversione del d.l. n. 16 del 21 febbraio (508 milioni, finalizzati a diverse esigenze, tra cui principalmente la partecipazione erariale al rinnovo del contratto del trasporto pubblico locale, l'istituzione di un fondo per la tutela ambientale e la sicurezza pubblica) e dalla legge n. 80 del 14 maggio, di conversione del d.l. n. 35 del 14 marzo (890 milioni relativi ad una serie di interventi di varia natura, tra cui di particolare rilievo quelli connessi alla delega in materia di previdenza complementare e di ammortizzatori sociali).

Considerato che la presenza di nuovi oneri permanenti connessi a posizioni di diritto soggettivo determina un ulteriore irrigidimento del bilancio, la Corte ha più volte richiamato l'attenzione sull'opportunità di modifiche normative che introducano l'obbligo di una motivata valutazione di massima della compatibilità di questo ulteriore irrigidimento con gli obiettivi di politica economica di medio e lungo termine e con i vincoli di livello dei saldi e di progressiva riduzione dello stock del debito.

Si rappresenta inoltre nuovamente l'opportunità che la tabella A allegata alla Legge Finanziaria indichi quali accantonamenti possano essere utilizzati per spese permanenti. Ciò consentirebbe anche di evitare che, come talvolta è avvenuto, stanziamenti originariamente di carattere temporaneo siano poi trasformati in permanenti – e pertanto con un ben diverso aggravio per la finanza pubblica – senza che vi sia l'obbligo di fornire alcuna indicazione di carattere finanziario.

La ripartizione degli oneri per tipologia è indicata nell'allegata tavola n. 3, da cui risulta confermata la notevole incidenza della spesa di investimento, già segnalata nel precedente

esercizio, che ha raggiunto nell'anno in esame il 40% circa del totale della spesa compresa nel bilancio pluriennale.

Tuttavia, sia nei riguardi della spesa corrente, sia soprattutto del volume, della quota sul totale e della tipologia della spesa di investimento, va tenuto conto, come già avvertito, che i confronti sono poco significativi per effetto della riforma della struttura della Legge Finanziaria recata dalla legge n. 208 del 1999 e dell'allocazione nella legge stessa di misure espansive.

Dall'insieme degli oneri temporanei e permanenti deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del 2005 sia per gli esercizi compresi nel bilancio triennale 2005-2007 e precedenti, sia per quelli successivi (i dati, arrotondati, sono espressi in migliaia di euro):

Esercizio	Onere complessivo	Di cui			
		Spese correnti	%	Spese d'investimento	%
2003	436.609	-	-	436.609	100
2004	636.798	199.587	31,3	437.211	68,6
2005	3.763.073	2.601.378	69,1	1.161.695	30,9
2006	2.297.658	1.505.531	65,5	792.127	34,5
2007	2.242.634	1.418.254	63,2	824.380	36,8
2008	1.785.143	1.386.903	77,7	398.240	22,3
2009	1.681.810	1.358.570	80,8	323.240	19,2
2010/13	1.681.519	1.358.279	80,8	323.240	19,2
2014/18	1.637.349	1.314.109	80,2	323.240	19,8
dal 2019	1.633.908	1.313.608	80,4	320.300	19,6

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità può essere condizionata, come sempre, da un duplice ordine di fattori: da un lato la presenza di ulteriori oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura e dall'altro i problemi di congruità delle quantificazioni effettuate.

Sotto il primo profilo, anche nella legislazione di spesa del 2005, come già negli esercizi più recenti, l'indicato limite riveste scarso rilievo per la presenza complessivamente marginale di oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura.

Sotto il secondo profilo, come risulta dalle osservazioni formulate nelle relazioni trimestrali ed anche, sinteticamente, dall'esposizione che segue, pur tenuto conto della natura di tetto di spesa di una parte notevole degli stanziamenti di maggior rilievo recati dalle leggi dell'anno in esame, la valutazione è resa incerta sia dalla presenza, comunque cospicua, di alcune tipologie di spesa di incerta o difficile quantificazione – ed in particolare di quelle da cui