

deriva l'attribuzione di diritti soggettivi a tutti i possessori di determinati requisiti e pertanto ad una platea di beneficiari non predeterminata numericamente – sia dalla insoddisfacente qualità di molte relazioni tecniche, o comunque dalla scarsità di dati da esse fornite.

Il rischio di scostamenti a consuntivo rispetto agli importi autorizzati è tuttavia notevolmente attenuato rispetto al periodo anteriore all'entrata in vigore delle nuove regole poste dalla legge n. 246/2002 (c.d. "taglia-spesa"), per effetto in particolare della misura di carattere preventivo 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, quando non sia possibile determinare con certezza tale limite massimo, le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. Infine, le eventuali eccedenze di spesa, secondo una prassi ormai consolidatasi, trovano copertura in sede di Legge Finanziaria.

Inoltre, in numerosi casi, in recepimento di condizioni in tal senso poste dalle Commissioni bilancio, sono state introdotte nei testi legislativi clausole di invarianza finanziaria, specie quando nuove funzioni sono state attribuite ad organismi, per lo più ministeriali, già esistenti: un cospicuo esempio al riguardo è offerto dalla legge n. 109 del 25 giugno, che prevede la individuazione e l'organizzazione di strutture di supporto per i nuovi compiti di coordinamento e verifica degli interventi di sviluppo nel Mezzogiorno (art. 1) ed il coordinamento, anche a livello internazionale, delle funzioni di contrasto delle attività illecite lesive della proprietà intellettuale (art. 2), entrambi senza maggiori oneri rispettivamente a carico del bilancio dello Stato e della finanza pubblica.

L'obbligo di indicare espressamente le autorizzazioni di spesa connesse alle singole disposizioni onerose – che persegue il duplice obiettivo di una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa e di una più agevole identificazione delle cause di eventuali eccedenze – è stato generalmente rispettato, salvo eccezioni di rilievo minimo.

La clausola di salvaguardia – anch'essa prevista dalla legge n. 246 del 2002 per i casi in cui la spesa autorizzata non abbia natura di limite massimo – è stata in linea generale correttamente apposta agli stanziamenti di carattere dichiaratamente previsionale, salvo eccezioni di non grande rilievo, puntualmente elencate nelle relazioni quadrimestrali. La più significativa di tali eccezioni è costituita dalla legge n. 160 del 31 luglio, con la quale viene disposto, in conformità all'Accordo di cooperazione del 5 novembre 2003, uno stanziamento di 360 milioni di euro nel periodo 2005-2013 per lo smantellamento dei sommergibili nucleari radiati dalla marina militare russa: qui infatti, pur tenuto conto dell'affermazione contenuta nella

relazione tecnica, secondo cui le ipotesi assunte per il calcolo degli oneri “costituiscono riferimento inderogabile” ai fini dell’attuazione della legge, si rilevano alcune quantificazioni che la relazione tecnica stessa definisce “calcolo previsionale di massima”.

Per quanto riguarda le modalità operative, si è seguita anche nel 2005 la prassi - ormai consolidata - di disporre uno specifico monitoraggio della spesa effettiva anche ai fini dell’applicazione dell’art. 11 *ter* comma 7 della legge di contabilità (avviso del Ministro competente e relazione al Parlamento del Ministro dell’economia con assunzione delle conseguenti iniziative legislative) e il ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d’ordine per far fronte ad eventuali eccedenze, con l’obbligo di trasmissione alle Camere dei relativi decreti.

Tale procedura, più rigorosa e, almeno in teoria, più tempestiva di quella di cui all’art. 11 comma 3 lett. i-*quater* della legge citata - cui in passato si è fatto talvolta riferimento - consente il diretto inserimento nella Legge Finanziaria di norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi per l’attuazione delle quali si verificano scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o d’entrata, ma può essere utilizzata, come è noto, soltanto qualora le spese derivino da interventi di carattere obbligatorio e siano connesse a specifiche tipologie iscritte nell’elenco dei capitoli allegati allo stato di previsione del Ministero dell’economia per i quali il Ministro può autorizzare il ricorso alle risorse stanziare nel Fondo di cui sopra.

Per quanto riguarda le numerose leggi di ratifica di trattati internazionali, in linea generale - e con l’unica eccezione della legge n. 31 del 10 febbraio, in cui l’apposizione della clausola è stata posta come condizione ai sensi dell’art. 81 Cost. dalla Commissione bilancio Senato - la clausola di salvaguardia non è stata apposta nel presupposto che i relativi stanziamenti abbiano natura di tetti di spesa.

Al riguardo, si ripete quanto già osservato nello scorso esercizio, e cioè che l’assunzione dell’obbligo di effettuare in via permanente determinati adempimenti - cui corrisponde una pretesa tutelata dal diritto internazionale - non può consentire eventuali limitazioni agli adempimenti stessi per insufficienza delle risorse stanziare e neppure compensazioni nell’ambito della stessa o delle altre leggi di ratifica.

Va infine segnalata, per la sua peculiare formulazione che costituisce una assoluta novità, la clausola contenuta nell’art. 2 *bis* della già citata legge n. 109 del 25 giugno, di conversione del decreto legge n. 63 del 26 aprile: la norma, nell’estendere ai *referendum* abrogativi le agevolazioni fiscali previste per le altre tipologie elettorali, dispone che in alternativa al procedimento previsto dall’art. 11 *ter* comma 7 della legge di contabilità le amministrazioni

competenti possano ripetere *pro quota* dai soggetti interessati (comitati promotori ed altri legalmente costituiti) le somme eccedenti l'importo dello stanziamento.

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

3. Le tecniche di quantificazione degli oneri.

Anche nel 2005 il quadro complessivo delle tecniche di quantificazione degli oneri non è stato caratterizzato da particolari elementi di novità e continua pertanto a presentare in sostanza i consueti caratteri, su cui la Corte si è già soffermata nelle precedenti relazioni, formulando osservazioni che qui non possono che essere ripetute.

Permane infatti in primo luogo l'elemento costante della disomogeneità delle singole relazioni tecniche: vi sono pertanto relazioni di buona qualità, che contengono dati analitici e valutazioni approfondite, e relazioni che presentano caratteri di estrema genericità, anche per la frequente mancanza del supporto di dati economico-statistici e della stessa indicazione dei dati fisici di base, con carenze a volte tali da non consentire in alcun modo la ricostruzione del percorso logico seguito per la determinazione degli oneri e di individuare pertanto il nesso tra le esigenze rappresentate e lo stanziamento.

La scarsità degli elementi di valutazione forniti nella maggior parte delle relazioni tecniche determina anche l'estrema difficoltà di individuare con certezza quantificazioni errate: così, anche le accurate disamine cui tutte le relazioni tecniche sono sottoposte dai Servizi bilancio delle Camere debbono spesso concludersi con la constatazione della necessità di ulteriori chiarimenti, che, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono poi forniti dalle amministrazioni in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate.

In tale situazione, al fine di soddisfare l'esigenza di disporre di valutazioni il più possibile corrette ed esaurienti a supporto del processo decisionale della spesa, la Corte ha sempre richiamato l'attenzione sulla necessità di un adeguamento delle strutture organizzative ministeriali e del potenziamento delle funzioni di supporto esercitate dalla Ragioneria generale dello Stato nella verifica dei costi indicati dalle amministrazioni proponenti allo scopo di pervenire ad una maggiore armonizzazione delle tecniche di compilazione delle relazioni.

Certamente, la crescente presenza di leggi di conversione di decreti legge e di emendamenti apportati ai testi originari in sede di esame parlamentare, che determina spesso una doppia lettura dei testi da parte di ciascuna Camera e pertanto una compilazione affrettata delle relazioni tecniche, richiede un notevole impegno da parte delle Amministrazioni interessate per far fronte in modo tempestivo ed esauriente ai compiti di quantificazione.

Al riguardo, si è segnalato, per la sua capacità di agevolare il lavoro delle Amministrazioni stesse, il modello di relazione tecnica standard pubblicato in allegato alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2004, contenente indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo.

Tra i numerosi esempi di insoddisfacenti tecniche di quantificazione (una esauriente rassegna è contenuta nelle relazioni trimestrali) può essere qui citata la legge n. 71 del 29 aprile, recante interventi urgenti nel settore agroalimentare. Il decreto legge originario è stato infatti integrato nel corso del procedimento di conversione da numerose disposizioni, non corredate da relazione tecnica, alcune delle quali già modificate in prima lettura secondo le indicazioni della Commissione bilancio Camera: ciò nonostante, tre disposizioni su cui la Commissione stessa aveva reso parere contrario ai sensi dell'art. 81 Cost. sono state mantenute nel testo finale.

Nel corso dell'esame in Commissione bilancio Senato, a seguito di ulteriori osservazioni sulle conseguenze finanziarie di numerose disposizioni, il Governo ha presentato una documentazione contenente chiarimenti formulati dal Ministero delle politiche agricole senza il formale intervento del Ministero dell'economia, che peraltro, secondo quanto dichiarato in sede di discussione dal rappresentante del Governo, sarebbe stato comunque coinvolto nell'esame dei chiarimenti stessi.

Si è al riguardo rilevato che, anche in questa occasione come in numerose altre analoghe, a fronte dei problemi sollevati dal testo ed esposti in modo molto articolato nei documenti di verifica dei Servizi del bilancio, i chiarimenti forniti sono apparsi decisamente meno approfonditi e di conseguenza non sufficienti a consentire il superamento delle numerose perplessità connesse alle effettive conseguenze finanziarie derivanti dalla formulazione delle varie disposizioni.

Inoltre, tra le carenze di carattere generale delle relazioni tecniche, permane la frequente mancanza di indicazioni sui criteri di quantificazione degli stanziamenti di parte capitale e comunque, più in generale, degli stanziamenti che costituiscono dei tetti di spesa. Tali indicazioni dovrebbero non soltanto offrire la dimostrazione della congruità degli stanziamenti stessi rispetto agli obiettivi perseguiti, ma anche consentire valutazioni circa la possibile

esistenza di ulteriori oneri derivanti dalla necessità di effettuare altre spese connesse all'intervento oggetto della norma o comunque al completamento dell'intervento stesso.

Tra gli esempi del 2005 possono essere citati gli stanziamenti per finalità disparate recati dalla legge n. 58 del 22 aprile, di conversione del d.l. n. 16 del 21 febbraio, che rappresentano tutti dei tetti di spesa. Le relative quantificazioni non sono peraltro supportate da elementi ulteriori rispetto al mero testo legislativo: ciò vale sia per l'istituzione di un fondo per la tutela ambientale (140 milioni), sia per le risorse in favore dei vari corpi di pubblica sicurezza "per specifiche esigenze connesse al mantenimento di elevati standard di ordine pubblico, sicurezza e tutela dell'incolumità pubblica" (110 milioni) e del Corpo della guardia di finanza "per esigenze correnti di funzionamento dei servizi" (20 milioni).

Qualche perplessità hanno infine destato gli aspetti finanziari connessi a talune norme che prevedono l'istituzione di nuovi organi o commissioni, contenute in varie disposizioni legislative ed in particolare nell'ambito della legge n. 80 del 14 maggio, di conversione del d.l. n. 35 del 14 marzo.

Qui infatti l'art. 1 *quater* istituisce l'Alto Commissario per la lotta alla contraffazione, la cui attività, a norma del quarto comma, deve essere svolta senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Tuttavia, in mancanza di relazione tecnica, non si comprende come le ampie attribuzioni in tema di monitoraggio e di coordinamento, anche a livello internazionale (art. 1 comma 11), possano essere espletate senza un ampliamento delle strutture esistenti.

Inoltre, l'art. 12, nel quadro del rafforzamento del settore turistico, istituisce il Comitato nazionale per il turismo e trasforma l'Ente nazionale del turismo (ENIT) in Agenzia.

Né il testo legislativo, né la relazione tecnica danno conto delle modalità di finanziamento di eventuali oneri, che non possono affatto escludersi sia per l'ampiezza dei compiti del Comitato nazionale – che sembrano richiedere dotazioni di personale e di beni strumentali dedicati – sia per i possibili riflessi sul trattamento economico del personale della trasformazione dell'ENIT in Agenzia.

4. Le modalità di copertura.

Dall'allegato prospetto n. 2, che contiene il quadro riassuntivo dei mezzi di copertura utilizzati, risulta che l'incidenza delle coperture a carico degli accantonamenti dei fondi speciali supera di poco il 42 per cento del totale.

Per una più corretta valutazione del dato, va però tenuto conto del fatto che gli stanziamenti per la prosecuzione delle missioni militari all'estero (leggi n. 37 del 18 marzo, n.

39 del 21 marzo e n. 157 e 158 del 31 luglio per un totale di circa 1.200 milioni) sono soltanto formalmente coperti attraverso la riduzione della precedente autorizzazione di spesa recata dall'art. 1 comma 233 della Legge Finanziaria per il 2005: questa autorizzazione di spesa è infatti relativa alla costituzione di un fondo di riserva specificamente destinato alle spese per missioni militari all'estero e alimentato con risorse allocate nel fondo speciale di parte corrente.

L'effettiva incidenza delle coperture a carico dei fondi speciali supera così, sia pure di poco, il 50 per cento del totale.

Il dato, pur così corretto, testimonia comunque, tenuto anche conto della frequente utilizzazione degli accantonamenti in difformità rispetto alle destinazioni originarie, la difficoltà sia di rispettare la programmazione della spesa operata in sede di manovra di bilancio, sia di contenere la spesa stessa entro i limiti, molto ridotti rispetto al passato, delle risorse allocate nei fondi speciali.

L'utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali non ha dato luogo a particolari osservazioni. Si è tuttavia ripresentata la questione della destinazione dell'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri, accantonamento che, come è noto, è prioritariamente destinato all'adempimento di obblighi internazionali e che può pertanto essere utilizzato per finalità diverse soltanto se tale utilizzazione non reca pregiudizio all'adempimento di tali obblighi.

Oltre che di una parte degli oneri per l'incentivazione della produttività del personale del Ministero degli affari esteri (legge n. 37 del 18 marzo), si è trattato in particolare delle coperture su tale accantonamento di spese di personale di carattere permanente recate dalla legge n. 168 del 17 agosto, di conversione del decreto legge n. 115 del 30 giugno, derivanti dall'aumento di organico del personale della carriera diplomatica e dallo stanziamento di risorse per il rinnovo del contratto della medesima carriera.

Si è pertanto rilevato che, a dimostrazione della mancanza di pregiudizio all'adempimento degli obblighi cui l'accantonamento è prioritariamente destinato, la sua utilizzazione per finalità diverse dovrebbe essere accompagnata dall'indicazione nella relazione tecnica dell'originaria destinazione delle risorse utilizzate e dei motivi del mancato utilizzo.

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

Lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra rientra a pieno titolo nella fisiologia del sistema (esso rappresenta del resto una delle tre sole modalità di copertura codificate dalla

legge di contabilità), ma presuppone, oltre ovviamente ad una corretta quantificazione delle nuove esigenze e alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti dai quali si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti.

L'omissione di queste indicazioni – che determina un ulteriore elemento di perplessità sui criteri di quantificazione degli stanziamenti a legislazione vigente – si è ripetuta anche nell'esercizio in esame nella quasi totalità dei casi.

L'omissione stessa appare particolarmente negativa – per la totale assenza di indicazioni sulla finalizzazione a legislazione vigente delle risorse in essi allocate – quando la copertura è effettuata mediante una generica imputazione degli oneri a capitoli-fondo, quali il Fondo per l'occupazione – che, come più volte osservato dalla Corte, sembra aver assunto la valenza di un fondo di riserva e non di uno stanziamento rapportato ad esigenze già individuate –, il Fondo per le aree sottoutilizzate, il Fondo per interventi strutturali di politica economica, il Fondo ordinario per gli enti ed istituzioni di ricerca, il Fondo di solidarietà nazionale per interventi indennizzatori e numerosi altri.

In particolare, si è richiamata l'attenzione sugli aspetti di criticità delle coperture di benefici economici di carattere permanente effettuate (legge n. 43 del 31 marzo) mediante riduzione del Fondo per il finanziamento ordinario delle università, come determinato dalla tab. C della Legge Finanziaria 2005: l'utilizzazione della tab. C a copertura di oneri permanenti di carattere rigido in quanto connessi a diritti soggettivi si pone infatti in contrasto con la stessa ragione d'essere della tab. C, costituita dalla modulabilità degli stanziamenti in essa allocati. Possono essere pertanto rinviati alla tab. C della Legge Finanziaria soltanto gli oneri ultratriennali non ancora determinati nel loro importo (arg. ex art. 11 comma 3 lett. d della legge di contabilità).

Serie perplessità sono poi state espresse circa l'utilizzazione del fondo da ripartire per le esigenze correnti di funzionamento dei servizi dell'Amministrazione (art. 3 comma 151 della Legge Finanziaria per il 2004) a copertura di oneri di personale recati dalla legge n. 89 del 31 maggio e dalla legge n. 168 del 17 agosto: si è infatti osservato che il fondo appare destinato all'integrazione di stanziamenti allocati nelle unità revisionali di base e non alla copertura di nuove spese. Inoltre, trattandosi di oneri di carattere permanente, l'utilizzazione del fondo stesso è sembrata ancora più incongrua.

Del tutto disallineata dalle previsioni della normativa contabile è apparsa infine la copertura di numerosissime disposizioni di spesa – contenute tra l'altro nelle leggi n. 43 del 31

marzo e n. 80 del 14 maggio, nonché nelle leggi n. 88 e 89, entrambe del 31 maggio – mediante riduzione del fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente, disciplinato dall'art. 9-ter della legge di contabilità.

Il fondo è infatti finalizzato “a provvedere ad eventuali deficienze delle dotazioni delle unità (previsionali di base), ritenute compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica” (art. 9-ter comma 2 legge n. 468) e pertanto a fornire integrazioni di fondi in caso di scostamento degli oneri effettivi rispetto a quelli determinati sulla base della legislazione vigente, e non già a coprire nuove spese.

In ogni caso, la riduzione del fondo a copertura di oneri dell'esercizio in corso dovrebbe quanto meno essere subordinata all'indicazione dei motivi per cui si perviene – nella quasi totalità dei casi già nel corso del primo semestre dell'anno – ad una diversa valutazione del rischio di scostamenti sulla cui base era determinato l'importo dello stanziamento.

Per quanto riguarda la copertura di oneri degli esercizi successivi, si ritiene che il fondo stesso sia preordinato a fornire integrazioni di fondi soltanto per l'esercizio in corso, in armonia con la sua natura di fondo di riserva quantificato anno per anno sulla base delle prevedibili esigenze dell'esercizio.

Anche sotto questo profilo, il fondo si appalesa del tutto non compatibile con la copertura di nuove spese pluriennali e permanenti.

Il ricorso di modificazioni legislative che comportano nuove o maggiori entrate è stato utilizzato nell'ambito della legge n. 58 del 22 aprile e della legge n. 80 del 14 maggio.

Nella prima di esse, ingenti oneri di carattere permanente connessi ad interventi per la tutela dell'ambiente, la viabilità e la sicurezza pubblica sono stati coperti con le maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sul gasolio usato come carburante. Le relative stime sono apparse corrette, ma è stato rilevato che esse comprendono sia la quota relativa all'incremento dell'accisa che quella relativa all'IVA che grava sull'imponibile: criterio che non è apparso ispirato a principi prudenziali, in quanto presuppone il trasferimento dell'intera accisa sul prezzo di vendita e non tiene conto di una possibile contrazione dei consumi per effetto dell'aumento del prezzo stesso.

Nella seconda, una serie di oneri, anch'essi permanenti, relativi in particolare all'istituzione del sistema d'informazione visti e all'attuazione di deleghe legislative in materia previdenziale è coperta a carico delle maggiori entrate derivanti dalle misure di contrasto all'uso illegale di apparecchi di intrattenimento, dalle modifiche alle percentuali di compensazione dei prodotti agricoli, demandate ad un successivo decreto ministeriale, nonché da due successivi aumenti dell'accisa sui prodotti alcolici.

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

Per quanto riguarda le ulteriori maggiori entrate, non è stato possibile effettuare valutazioni su quelle derivanti dalle modifiche alle percentuali di compensazione dei prodotti agricoli, affidate alla fonte regolamentare, mentre per quanto riguarda l'aumento dell'accisa sui prodotti alcolici la quantificazione è apparsa coerente con i dati di consumo, che però potrebbero essere influenzati negativamente dalla doppia "tranche" di aumenti apportati dalla norma.

Va infine fatto cenno ad alcune forme anomale di copertura di disposizioni onerose.

1) la legge n. 53 del 15 aprile prevede tra l'altro che i Comuni della Campania, che fino al 31 dicembre 2004 hanno conferito rifiuti solidi urbani agli impianti di produzione di combustibili derivati dai rifiuti, certifichino al Commissario straordinario – cui è attribuito anche un potere sostitutivo – l'ammontare delle loro situazioni debitorie derivanti dal conferimento stesso. Sulla base di tali certificazioni, la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. anticipa al Commissario le risorse finanziarie occorrenti per il soddisfacimento dei debiti, subentrando poi al Commissario stesso nella titolarità dei crediti.

Successivamente, i soggetti interessati – o il Commissario in caso di inadempienza – definiscono un piano di rientro di durata massima quadriennale; in caso di mancata attuazione, anche parziale, di tale piano, il Ministero dell'interno opera corrispondenti riduzioni nei trasferimenti erariali spettanti ai Comuni interessati.

Né il testo legislativo, né la relazione tecnica recano una quantificazione, sia pure di massima, dell'onere da sostenere: una stima – ricondotta a valutazioni dell'autorità commissariale – è stata peraltro fornita dal Governo su richiesta della Commissione bilancio della Camera nella misura di circa 160 milioni di euro.

Il meccanismo di finanziamento individuato e la relativa copertura, anche se hanno il pregio di coinvolgere finanziariamente gli enti interessati, responsabilizzandoli, presentano però aspetti di indubbia criticità.

Appare infatti probabile che in molti casi l'attuazione del piano di rientro, che deve comprendere anche gli oneri relativi alle anticipazioni, non si riveli agevole: si renderà allora necessario il ricorso alla clausola di salvaguardia, che impone al Ministero dell'interno di operare riduzioni nei trasferimenti spettanti ai Comuni in misura pari agli scostamenti dal piano di rientro.

Considerato che l'incidenza delle riduzioni sui bilanci degli enti è allo stato non prevedibile per la totale mancanza di indicazioni sulla situazione debitoria dei singoli Comuni e sulle prospettive di praticabilità dei piani di rientro, si pone il problema della sostenibilità da parte degli enti delle riduzioni in relazione alla necessità di assicurare lo svolgimento dei compiti istituzionali.

A questo riguardo, il rappresentante del Governo, in sede di Commissione bilancio, si è limitato ad affermare che i trasferimenti erariali spettanti ai Comuni interessati risultano di capienza adeguata a far fronte agli oneri derivanti dall'esigenza di restituire al CDP le somme erogate a titolo di anticipazione.

Nessun elemento è stato però fornito per valutare se i Comuni interessati resteranno in grado di svolgere i propri compiti istituzionali, alcuni dei quali non sono comunque comprimibili.

2) La legge n. 58 del 22 aprile contiene tra l'altro norme dirette ad assicurare il rinnovo del primo biennio del contratto collettivo 2004/2007 relativo al settore del trasporto pubblico locale.

La relativa copertura è stata effettuata sulla base di una ripartizione dei costi dell'intervento tra lo Stato e le Regioni, frutto di uno specifico accordo. Così, la quota maggiore (200 milioni) è stata assunta a carico dallo Stato a gravare sulle maggiori entrate derivanti dell'aumento dell'accisa sui carburanti; la residua quota di 60 milioni è stata posta invece a carico delle Regioni attraverso la riduzione dei trasferimenti erariali a qualsiasi titolo assegnati a ciascun ente territoriale interessato.

A quest'ultimo proposito, qualche perplessità deriva dal fatto che non sono state individuate le specifiche autorizzazioni di spesa da ridurre, compito questo rinviato ad un successivo accordo. In tale modo, infatti, nella sede legislativa non è stato possibile valutare la congruità dei trasferimenti da decurtare e la sostenibilità della riduzione per gli enti interessati in relazione allo svolgimento dei compiti istituzionali, molti dei quali di carattere obbligatorio.

3) La legge n. 168 del 17 agosto autorizza tra l'altro l'assunzione con contratto a tempo indeterminato di 35.000 unità di personale docente della scuola e di 5.000 unità di personale amministrativo, tecnico e ausiliario.

La copertura dell'onere è effettuata sui risparmi derivanti dal differenziale tra il trattamento economico del personale cessato dal servizio e quello del personale di cui è disposta l'assunzione: anzi, secondo la relazione tecnica, risulterebbe altresì una ingente eccedenza di risparmi.

La modalità di copertura adottata ha dato luogo ad una esauriente disamina in sede di Commissioni bilancio, conclusasi con un parere non ostativo, in cui si è peraltro affermata l'esigenza che le previsioni di spesa siano in futuro costruite scontando la minore spesa relativa alle prevedibili cessazioni di personale.

Il punto fondamentale è quello dei criteri di costruzione del bilancio a legislazione vigente: da un lato si è infatti sostenuto che le previsioni di bilancio, stante il carattere di inderogabilità del servizio scolastico, devono tener conto della sostituzione del personale docente collocato a riposo nell'anno; dall'altro che i relativi risparmi devono essere scontati nelle previsioni stesse, anche perché il criterio dell'inderogabilità non è esclusivo del servizio dell'istruzione, ma anche di altre attività di servizio pubblico.

Al riguardo, si è ritenuto che la rigorosa applicazione del criterio della legislazione vigente avrebbe dovuto condurre all'adeguamento degli stanziamenti alla situazione effettiva delle presenze nell'anno, mentre il mantenimento del livello precedente è assimilabile al criterio delle politiche invariate, non ammesso dall'ordinamento contabile.

4) Infine, la legge n. 43 del 31 marzo autorizza il Ministero dell'economia a concedere la garanzia per il rimborso del capitale e degli interessi su linee di credito attivate, nel limite di 60 milioni, dalla Società Sincrotrone di Trieste S.p.A. con la BEI, prevedendo l'imputazione degli eventuali oneri al fondo spese obbligatorie e d'ordine.

Pur considerato che, secondo quanto rappresentato dal Governo in Commissione bilancio, il coefficiente di rischio dovrebbe essere limitato, si ritiene che in questo, come nei casi analoghi, avrebbero dovuto essere preventivamente reperiti e accantonati dei mezzi di copertura proporzionati appunto al coefficiente di rischio.

Non sono apparsi invece conformi al sistema né il criterio adottato in questa occasione di imputare gli eventuali oneri al fondo spese obbligatorie e d'ordine, né quello adottato in altri casi di inserire la garanzia nell'apposito elenco allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e di imputare conseguentemente gli oneri stessi all'apposito capitolo di bilancio,

in quanto sia la dotazione del fondo sia quella del capitolo sono determinate sulla base della legislazione vigente.

5. La Legge Finanziaria.

La copertura degli oneri di natura corrente recati dalla Legge Finanziaria è stata operata anche per l'esercizio 2006, come già per i precedenti esercizi 2004 e 2005 e a differenza degli esercizi dal 2000 al 2003, senza far ricorso all'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico.

Quest'ultimo è stato pertanto destinato nella sua totalità (4.281 milioni di euro), insieme alla differenza tra gli oneri di natura corrente e i relativi mezzi di copertura (7.144 milioni di euro), a costituire un margine a garanzia dell'effettiva copertura degli oneri correnti del 2006, richiesta dall'art 11 comma 5 della legge di contabilità in applicazione dell'art. 81 Cost. Il margine stesso è molto più rilevante nei due successivi esercizi compresi nel bilancio pluriennale, ma va tenuta presente a tale riguardo la ridotta rappresentatività di quest'ultimo.

La copertura degli oneri di natura corrente dell'intero triennio resta così affidata alle risorse fornite dall'articolato della Legge Finanziaria e in parte, in via indiretta, dalla legge n. 248 del 2 dicembre, di conversione del d.l. n. 203 del 30 settembre.

Il margine di garanzia è di tale entità che, pur tenendo conto delle perplessità esposte nelle pagine che precedono sulla congruità della quantificazione delle nuove o maggiori entrate e delle riduzioni di spesa, appare del tutto improbabile una insufficienza delle risorse stesse per la copertura degli oneri di natura corrente previsti dalla Legge Finanziaria.

Le modalità di svolgimento e l'esito della sessione di bilancio hanno ancora una volta posto in evidenza la necessità di una rimeditazione complessiva della vigente normativa contabile e di una ripresa dell'esame dei disegni di legge volti alla sua riforma e al suo superamento, disegni di legge che rappresentano comunque una base di discussione.

Anche per effetto del totale insuccesso dei collegati "fuori sessione" di carattere ordinamentale che, istituiti dalla riforma del 1999, non hanno mai realmente funzionato, le leggi finanziarie e i provvedimenti collegati sono stati via via sovraccaricati per l'inserimento di norme eterogenee.

Il risultato di questo sovraccarico istituzionale e di una mancata tempestiva programmazione del suo contenuto si è tradotto in una Legge Finanziaria che consta di un unico articolo suddiviso in 612 commi, approvata nella sua totalità, come nel precedente esercizio, attraverso una mera mozione di fiducia.

6. I decreti legislativi.

Come indicato nel paragrafo introduttivo, a partire dal primo quadrimestre del 2005 le relazioni quadrimestrali sulle leggi di spesa comprendono anche l'esame dei decreti legislativi pubblicati nel medesimo periodo.

Nel corso del 2005, i decreti legislativi pubblicati sono stati complessivamente 79, di cui 27 attuativi di leggi di delega, 47 attuativi di direttive comunitarie e 5 di attuazione degli statuti speciali delle relative Regioni.

A) Decreti attuativi di leggi di delega

La maggior parte dei decreti in oggetto contiene clausole di neutralità finanziaria apposte a singole disposizioni e/o comunque una clausola di neutralità generale riferita all'intero testo.

In effetti, come risulta dalla disamina contenuta nelle relazioni quadrimestrali, cui si rinvia, in alcuni casi i provvedimenti contengono norme di carattere esclusivamente procedimentale che non determinano conseguenze finanziarie o costituiscono una mera specificazione di attività già previste a legislazione vigente o infine conferiscono potestà discrezionali, come tali vincolate sotto il profilo finanziario alle dotazioni dei bilanci di capitolo. Sono state inoltre generalmente recepite, salvo eccezioni di non grande rilievo, le ulteriori clausole cautelative – espresse di norma con la locuzione “nei limiti delle risorse allo scopo disponibili” – cui è stato condizionato il parere favorevole espresso dalle commissioni bilancio delle due Camere.

In altri casi – tutti diffusamente esaminati nelle suddette relazioni -, nonostante la disposta invarianza finanziaria, può sorgere qualche problema di copertura, in particolare dall'istituzione di nuovi organi amministrativi o dal conferimento di ulteriori funzioni ad organi già esistenti: in tali casi, infatti, il rinvio all'utilizzazione degli ordinari stanziamenti di bilancio contrasta, almeno in astratto, con la circostanza che gli stanziamenti medesimi sono ovviamente quantificati sulla base della legislazione vigente e non tengono perciò conto del nuovo eventuale onere. Particolare attenzione è stata pertanto dedicata alle fattispecie in cui si è proceduto alla riorganizzazione di interi settori – come quella relativa a modifiche dell'area centrale del Ministero della difesa, disposta dal decreto n. 216 del 6 ottobre – al cui riguardo si è rilevato che, malgrado l'espressa finalità di “realizzare obiettivi di economicità e razionalizzazione delle strutture”, la frammentazione degli uffici pubblici determina spesso – almeno nel medio/lungo termine – maggiori spese anche di carattere logistico e che pertanto la concreta esecuzione del disegno normativo richiede la massima vigilanza sotto il profilo delle conseguenze finanziarie.

Aspetti di criticità di maggior rilievo o comunque disposizioni da cui possono derivare conseguenze finanziarie negative hanno poi dato luogo ad una serie di osservazioni, di cui si riassumono qui le principali.

1) *Il decreto n. 30 del 10 febbraio*, con il quale è stato emanato il codice della proprietà industriale, attribuisce tra l'altro l'autonomia finanziaria all'Ufficio italiano brevetti e marchi. La relativa disposizione finanziaria (art. 224) presenta però aspetti non chiari e comunque contraddittori.

Nel primo comma si prevede infatti che l'Ufficio provveda all'assolvimento dei propri compiti con le risorse di bilancio iscritte nello stato di previsione della spesa del Ministero delle attività produttive e con i corrispettivi direttamente riscossi per i servizi resi in materia di proprietà industriale. Nel secondo comma si prevede che il Ministero corrisponda annualmente all'Ufficio europeo dei brevetti "il cinquanta per cento dell'ammontare delle tasse di cui al comma 1".

Sembra pertanto che i "corrispettivi per i servizi resi" consistano nelle "tasse" di cui al comma 2: in tal caso – considerato che attualmente le "tasse" previste per l'attività in argomento sono acquisite all'entrata del bilancio dello Stato –, si avrebbe una minore entrata cui sarebbe necessario fornire adeguata copertura.

Se invece il riferimento alle "tasse" di cui al comma 2 dipendesse soltanto da una infelice formulazione della norma, e le "tasse" stesse continuassero ad essere iscritte all'entrata del bilancio statale, resterebbe comunque il problema della copertura degli oneri per i nuovi compiti attribuiti all'Ufficio, in quanto le "risorse di bilancio iscritte nello stato di previsione della spesa del Ministero delle attività produttive" non potrebbero essere che quelle misurate sulla legislazione vigente: in caso contrario – con un adeguamento cioè delle risorse stesse ai nuovi compiti – si avrebbe una sostanziale copertura a carico del bilancio, non consentita dalle norme vigenti.

2) *Il decreto n. 42 del 28 febbraio 2005, n.42*, disciplina – in attuazione della delega ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di società dell'informazione contenuta nell'art. 10, comma 1, della legge n. 229 del 2003 - l'istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della Pubblica amministrazione.

La legge di delega (art. 21) dispone che dall'esercizio della delega stessa non devono derivare oneri a carico del bilancio dello Stato e il decreto legislativo (art. 18, comma 6) conferma che dalla sua attuazione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Non si comprende peraltro come tale neutralità finanziaria possa conciliarsi con le disposizioni finanziarie dell'art. 18, secondo cui per il periodo di almeno due anni i costi delle infrastrutture condivise sono a carico del CNIPA a valere sulle risorse già previste nel bilancio dello Stato, mentre al termine di tale periodo una quota dei costi di tali infrastrutture è a carico delle pubbliche amministrazioni relativamente ai servizi da esse utilizzati (l'altra quota è a carico dei fornitori proporzionalmente all'importo dei contratti); per quanto riguarda poi gli oneri derivanti dai collegamenti internazionali, dopo i primi due anni in cui sono a carico del CNIPA essi vengono totalmente posti a carico di ogni singola Amministrazione contraente proporzionalmente ai servizi acquisiti.

Premesso che la relazione tecnica fornisce dati d'insieme sulle risorse iscritte nel bilancio dello Stato utilizzabili a copertura delle spese a carico del CNIPA, ma non fornisce quantificazioni sugli oneri specificamente destinati ad incidere sulle varie autorizzazioni di spesa, né sulla parte degli oneri stessi a carico degli ordinari stanziamenti di bilancio del CNIPA, resta il fatto che nessuna notizia viene fornita sui fondi che saranno utilizzati dalle amministrazioni pubbliche al termine del periodo transitorio e sulla compatibilità di tali oneri con la richiamata clausola di neutralità finanziaria.

3) *Il decreto n. 122 del 20 giugno*, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 210 del 2004, detta disposizioni per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire, comprensive dell'istituzione e della regolamentazione del relativo Fondo di solidarietà, alimentato da un contributo obbligatorio a carico dei costruttori. Il provvedimento non è corredato di relazione tecnica, nonostante le sue rilevanti implicazioni finanziarie: ciò ha determinato la necessità di presentare in sede di esame presso la Commissione bilancio una ulteriore documentazione, a seguito della quale la Commissione stessa ha formulato alcuni rilievi, soltanto parzialmente accolti in sede di stesura finale.

Sono state infatti inserite nel provvedimento le regole secondo cui l'indennizzo viene assicurato nell'ambito delle risorse del Fondo e agli oneri e spese di gestione si provvede sempre nell'ambito di tali risorse, ma mancano chiare regole sulla limitazione degli indennizzi alle disponibilità finanziarie esistenti. Appare infatti necessaria, in questo come nei frequenti casi analoghi, una disciplina che individui modalità e criteri di graduazione del beneficio in funzione delle risorse disponibili.

Non è stato inoltre quantificato il minor gettito derivante dalla deducibilità dal reddito di impresa del contributo obbligatorio: il Governo si è infatti limitato ad affermare che la traslazione sul prezzo finale dei maggiori costi di esercizio da parte delle imprese determina un effetto compensativo tale da non pregiudicare il gettito complessivo.

4) Il decreto n. 217 del 13 ottobre, attuativo della delega contenuta nella legge 30 settembre 2004, n. 252, reca il nuovo ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Gli oneri derivanti dalla nuova normativa sono coperti mediante utilizzazione delle risorse predisposte dalla legge di delega e dalla successiva legge n. 89 del 31 maggio 2005 di conversione del decreto legge n. 45 del 31 marzo, nonché dalle risorse aventi carattere di certezza, continuità e stabilità disponibili a regime e destinate all'attuazione dei passaggi di profilo e delle fasce retributive, previsti nel precedente ordinamento di contrattazione privatistica ed ora aboliti. Peraltro, in considerazione della difficoltà di quantificare con certezza *a priori* gli effetti finanziari della normativa stessa soprattutto per la presenza di diritti soggettivi di non agevole riconducibilità a tetti di spesa, sono state inserite, in recepimento di condizioni poste dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato, due disposizioni (art. 172 commi 3 e 4), la prima delle quali volta a limitare la spesa alle risorse finanziarie sopra indicate e la seconda relativa all'obbligo di trasmettere al Parlamento entro un anno dalla sua entrata in vigore, una relazione sullo stato di attuazione del decreto anche con riferimento ai profili finanziari.

Sono state comunque manifestate perplessità sulla tenuta delle previsioni di spesa nel medio/lungo periodo per effetto della trasformazione del sistema di avanzamento da ruolo chiuso a ruolo aperto e il conseguente slittamento verso l'alto delle qualifiche attribuite al personale, nonché sulla effettività di tutti i presupposti del parere non ostativo espresso dalla Commissione bilancio del Senato nella seduta del 20 settembre 2005 (completa compensazione degli effetti incrementali sui trattamenti previdenziali e di fine rapporto con i maggiori introiti contributivi, effetti dell'inquadramento del personale sulla sola posizione tabellare restando invariate le indennità di rischio ed operative corrisposte sulla base della carriera e non anche del profilo di appartenenza, ecc.).

5) Particolare attenzione è stata infine dedicata ai quattro decreti pubblicati nell'anno in attuazione della delega per la riforma dell'istruzione pubblica contenuta nella legge n. 53 del 28 marzo 2003.

In primo luogo i decreti n. 76 e n. 77 del 15 aprile, dettano norme rispettivamente in tema di diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e di alternanza scuola-lavoro. Entrambi sono corredati di relazioni tecniche di buon livello.

Per la copertura del decreto n. 76, premesso che la legge di delega rinvia il finanziamento delle norme in essa contenute, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, a risorse da