

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, nonché dalla chiusura dell'esame per l'apposizione della questione di fiducia.

Nel complesso, tuttavia, come già rilevato nelle relazioni più recenti, 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 lievitazione 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 2006 di ingente rilievo finanziario soprattutto sul versante della spesa corrente, misure che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa.

Tuttavia, questa diversa allocazione delle risorse ha determinato, soprattutto per effetto degli oneri derivanti da provvedimenti d'urgenza, il ricorso generalizzato 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 129 leggi, a fronte di 108 nel 2005, 139 nel 2004 e 158 nel 2003: in base alla loro tipologia, si rileva una notevolissima presenza di leggi di ratifica di trattati internazionali (circa la metà del totale), una incidenza di leggi di conversione di decreti legge (22, a fronte di 33 nel 2005, 41 nel 2004 e 34 nel 2003) inferiore al consueto per effetto del gran numero sia di leggi di ratifica sia di leggi di carattere settoriale, tutte promulgate nel primo quadrimestre dell'anno, ma, come si è detto, di rilievo finanziario assolutamente

preponderante, e un numero di leggi di iniziativa parlamentare sostanzialmente stabile nel medio periodo (32, rispetto a 22 nel 2005, 34 nel 2004 e 27 nel 2003). 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 finanziaria ed al collegato - ammontano a 68 (59 nel 2005, 77 nel 2004 e 90 nel 2003), di cui oltre la metà (36) hanno ad oggetto la ratifica di trattati internazionali ed oltre un quarto (18) provvedono alla conversione di decreti-legge; delle restanti 14, le leggi di iniziativa parlamentare – alcune delle quali, come si è detto, risultanti dall'unificazione con disegni di legge governativi – ammontano a 9.

Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 2006/2008, che si estende anche all'esercizio 2005 per effetto dell'origine nell'esercizio stesso di numerosi oneri, ammontano a complessivi 13.093 milioni di euro: l'importo si discosta notevolmente da quelli degli ultimi tre esercizi (9.184 milioni di euro nell'esercizio 2005, 12.297 nell'esercizio 2004 e 3.878 nel 2003), ma è comunque inferiore alla media degli tre esercizi precedenti (15.388 milioni di euro nel 2002 e rispettivamente 16.545 e 18.113 nel 2001 e nel 2000). Inoltre l'importo deriva in larghissima misura (quasi 9.500 milioni di euro) dalle disposizioni della legge n. 248 del 4 agosto, di conversione del decreto n. 223 del 4 luglio (misure per il rilancio economico e sociale, ecc.), i cui oneri sono in massima parte compensati dalle misure di contenimento della spesa e dalle maggiori entrate recate dal provvedimento stesso.

La ripartizione tra i singoli esercizi compresi nel bilancio triennale è la seguente: 6.845 milioni afferiscono al 2006, 2.591 al 2007 e 3.491 circa al 2008. Al precedente esercizio 2005 sono imputati oneri per circa 166 milioni di euro in dipendenza della pubblicazione nei primi giorni del 2006 di alcune leggi approvate sul finire del 2005, di numerosi slittamenti di copertura (art. 11-bis comma 5 della legge di contabilità) relativi a spese connesse ad obblighi internazionali e della conversione nel 2006 di decreti-legge emanati nel 2005. In due casi (legge n. 13 del 9 gennaio e legge n. 105 del 27 febbraio) lo slittamento è motivato dal fatto che si tratta di spesa in conto capitale già approvata da un ramo del Parlamento.

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

Anche la quota di spese permanenti è decisamente ridotta, almeno in rapporto al precedente esercizio: esse ammontano infatti a circa 272 milioni di euro l'anno, a fronte di 1.634 milioni nel 2005 e 1.007 milioni nel 2004. Tuttavia, come più diffusamente esposto nel successivo punto 3, una parte degli oneri recati dalla già citata legge n. 248 del 4 agosto ha carattere permanente, ma a causa dell'indicazione nel testo legislativo del solo onere complessivo, senza alcun riferimento alle singole disposizioni onerose, non è possibile determinare con certezza il relativo importo: la quota di spese permanenti sopra indicata è pertanto approssimata per difetto.

In tema di spese permanenti, che, come è noto, presentano comunque carattere di forte rigidità, in quanto nella quasi totalità collegate a posizioni di diritto soggettivo, la Corte – indipendentemente dal rilievo e dalla specificità da esse assunti nell'anno in esame – ha costantemente richiamato l'attenzione sull'opportunità dell'introduzione dell'obbligo di una motivata valutazione, sia pure di larga massima, della loro sostenibilità nel medio/lungo periodo – specie in relazione alle modalità della loro copertura –, e pertanto suggerito che le tabelle A e B allegate alla Legge finanziaria indichino quali accantonamenti possano essere utilizzati per questa modalità di spesa.

La ripartizione degli oneri per tipologia è indicata nell'allegata tavola n. 3. Tuttavia, in disparte i sopraindicati problemi derivanti anche sotto questo profilo dalla mancanza di elementi di valutazione per le disposizioni della legge n. 248, va tenuto conto sia nei riguardi della spesa corrente, sia soprattutto del volume, della quota sul totale e della tipologia della spesa di investimento, 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.

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 2006, 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 ai fini della loro attendibilità della natura di tetto di spesa di numerosi stanziamenti recati dalle leggi dell'anno in esame, la congruità della quantificazioni effettuate non è sempre verificabile a causa della insoddisfacente qualità di molte relazioni tecniche e della

scarsità di informazioni da esse fornite, specie per gli emendamenti ai provvedimenti di urgenza, discussi spesso a ridosso della scadenza dei termini di conversione.

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

L’obbligo di indicare espressamente le autorizzazioni di spesa connesse alle singole disposizioni onerose – che persegue il duplice obbiettivo di una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa e di una più agevole identificazione delle cause di eventuali eccedenze – è stato generalmente rispettato, con l’importante eccezione della già citata legge n. 248 del 4 agosto.

La quasi totalità degli oneri recati a questa legge – pari a quasi 9,5 miliardi di euro nel triennio – trova copertura attraverso le maggiori entrate e le minori spese determinate dal provvedimento stesso: la relativa clausola presenta però vistose disarmonie rispetto alle norme di contabilità, disarmonie che inficiano gravemente la leggibilità e la trasparenza delle coperture stesse.

Tali elementi di criticità, indicati anche al termine dell’esauriente disamina delle singole disposizioni di entrata e di spesa condotta dal Servizio del bilancio della Camera, consistono in primo luogo nell’indicazione del solo importo complessivo dell’onere senza alcuna riferimento alle singole disposizioni onerose.

In secondo luogo, la copertura è riferita al solo triennio compreso nel bilancio pluriennale, mentre sia parte degli oneri sia parte delle maggiori entrate e minori spese conseguenti alle disposizioni delle legge hanno carattere permanente: manca tuttavia qualsiasi indicazione che consenta di individuare il rapporto tra di loro.

Infine, la clausola di copertura fa riferimento indistintamente alle maggiori entrate e alle riduzioni di spesa, senza indicare né il riferimento di ciascuna di esse alle singole disposizioni onerose né le quote della copertura complessiva riferite alle maggiori entrate e alle minori spese.

Per quanto riguarda la clausola di salvaguardia, nelle relazioni quadrimestrali sono state indicate alcune disposizioni di spesa cui la clausola stessa avrebbe dovuto essere apposta.

Fra i casi di maggior rilievo, va qui citato l’art. 01 della legge 81 dell’11 marzo, di conversione del DL n. 2 del 10 gennaio, che reca oneri permanenti per oltre 169 milioni connessi a benefici in materia di previdenza agricola.

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

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

Al riguardo, è stato osservato che, trattandosi di oneri di grande rilievo (oltre a quelli di carattere permanente già indicati, sono previsti oneri per oltre un miliardo di euro nel triennio 2006/2008) oggetto di una quantificazione di carattere meramente previsionale, l'apposizione della clausola di salvaguardia avrebbe dovuto ritenersi assolutamente necessaria.

La clausola di salvaguardia ha infatti una funzione di garanzia e la sua apposizione è obbligatoriamente prevista dall'ordinamento contabile al verificarsi della condizione obbiettiva del carattere meramente previsionale della spesa, senza margini di valutazioni discrezionali. Non si è di conseguenza condiviso quanto sostenuto dal Governo in Commissione bilancio in sede di esame della legge n. 86 del 3 marzo, di conversione del DL n. 23 del 1° febbraio, circa la non necessità della clausola in presenza di una "quantificazione degli oneri derivanti dall'attuazione del provvedimento ... basata su criteri prudenziali".

Si è invece ritenuto che nei casi in cui vi siano dubbi nella sussistenza di tale condizione obbiettiva, l'apposizione della clausola stessa non costituisca un obbligo, ma sia il risultato di una valutazione di opportunità: un esempio al riguardo è stato offerto dalla nuova normativa sull'indennizzo per i soggetti emofilici danneggiati da somministrazione di emoderivati (art. 4 della legge n. 27 del 3 febbraio, di conversione del DL n. 250 del 5 dicembre 2005), dove la platea degli interessati è già esattamente individuata, ma – considerato che la relazione tecnica nulla aggiunge al contenuto della norma, non consentendo così di valutare con certezza la congruità del risarcimento unitario medio risultante dallo stanziamento – l'apposizione della clausola sarebbe stata comunque opportuna.

Per quanto riguarda le modalità operative, tutte le clausole di salvaguardia apposte nella legislazione dell'anno dispongono il monitoraggio dell'attuazione delle relative norme finanziarie ai fini dell'avvio del procedimento e dell'adozione dei provvedimenti correttivi

di cui all'art. 11-ter, comma 7, della legge di contabilità e della trasmissione alle Camere degli eventuali decreti di prelevamento dal Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine di cui all'art. 7 secondo comma n. 2 della legge medesima.

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

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

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

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

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

Per quanto riguarda infine le numerose leggi di ratifica di trattati internazionali, in linea generale – e con l'unica eccezione della legge n. 279 del 15 dicembre, in cui l'apposizione della clausola è stata posta come condizione ai sensi dell'art. 81 Cost. dalla Commissione bilancio Camera – la clausola di salvaguardia non è stata apposta nel presupposto che i relativi stanziamenti abbiano natura di tetti di spesa.

Al riguardo, si ripete quanto già osservato negli scorsi esercizi, 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 stanziato e neppure compensazioni nell'ambito della stessa o delle altre leggi di ratifica.

Nella legislazione dell'anno sono infine presenti alcune disposizioni, concernenti aspetti organizzativi della P.A., cui è stata apposta una clausola di invarianza finanziaria.

Quelle di maggior rilievo sono contenute, in primo luogo, nella legge n. 233 del 17 luglio, di conversione del DL n. 181 del 18 maggio, in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e poi anche nella legge n. 27 del 3 febbraio, di conversione del DL n. 250 del 5 dicembre 2005 in materia di scuole non statali.

Sulla base dell'emendamento governativo che ha quasi interamente sostituito il testo originario del decreto-legge, il riordino complessivo della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri, il cui numero è elevato da 14 a 18, deve essere realizzato a costo zero: a tale risultato dovrà pervenirsi attraverso l'osservanza di alcuni principi, quali la redistribuzione degli organici nei limiti delle attuali dotazioni e della spesa corrispondente e il contenimento delle risorse strumentali nell'ambito delle attuali dotazioni di bilancio dei Ministeri esistenti.

La stessa relazione tecnica considera l'eventualità che l'istituzione di nuove strutture possa dar luogo a spese aggiuntive, prevedendo che, in tal caso, vengano adottate apposite "misure compensative". Un esempio della necessità di tali misure può essere rinvenuto nella disposizione di cui al comma 8-bis, che stabilisce l'articolazione di alcuni ministeri non più direttamente in direzioni generali bensì in dipartimenti che a loro volta possono articolarsi in direzioni generali.

Tuttavia, nessuna ulteriore notizia, neppure di larga massima, è stata fornita sulle risorse necessarie al funzionamento di tali misure, in ordine alla cui effettiva reperibilità non possono non manifestarsi ampie perplessità, specie alla luce delle misure di contenimento della spesa previste dalla Legge finanziaria 2006, nonché delle ulteriori riduzioni contenute nella legge n. 248 del 4 agosto (in particolare, art. 25).

In ogni caso, tenuto conto che, per dato d'esperienza, qualsiasi istituzione di nuove unità organizzative tende a determinare un aumento della spesa a legislazione vigente, non vi è dubbio che le conseguenze finanziarie concrete della normativa in esame potranno evidenziarsi soltanto alla luce dei relativi provvedimenti d'attuazione.

A tale proposito, recependo le condizioni formulate ai sensi dell'art. 81 Cost. dalla Commissione bilancio Senato, l'originaria clausola in base alla quale le modalità di attuazione della legge devono essere tali da garantire l'invarianza della spesa è stata integrata con ulteriori più specifiche disposizioni tra cui, in particolare, l'obbligo di corredare di relazione tecnica gli schemi dei dPCM attuativi del riordino dei ministeri e della Presidenza e di sottoporli, oltre che alle Commissioni parlamentari competenti per materia, anche alle Commissioni bilancio per i profili di carattere finanziario.

Data la natura di atti amministrativi dei decreti in questione, si tratta qui di una sostanziale innovazione rispetto alla vigente normativa contabile, che prevede tale

procedimento per i soli atti legislativi. Con l'estensione ai dPCM in questione del procedimento di verifica parlamentare della relazione tecnica, la Corte – in analogia a quanto già avviene per i decreti legislativi – formulerà le proprie eventuali osservazioni sui provvedimenti emanati, riferendo nelle successive relazioni trimestrali al Parlamento.

Si è richiamata infine l'attenzione sull'art. 1 comma 2 della legge di conversione, che conferisce al Governo la delega per il coordinamento delle disposizioni in materia di funzioni ed organizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri. Nonostante tra i criteri direttivi della delega sia prevista la revisione del numero dei dipartimenti e delle direzioni generali nel rispetto del principio di invarianza della spesa - operazione certo non priva di profili finanziari da verificare -, la norma non prescrive né l'obbligo di compilazione della relazione tecnica, né quello di trasmissione alle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze finanziarie. Risulta tuttavia un espresso impegno del Governo di dar corso ad ambedue gli adempimenti, impegno di cui è stato preso atto nel parere favorevole espresso dalla Commissione bilancio della Camera in data 11 luglio 2006.

Per quanto riguarda le scuole non statali, la legge n. 27 del 3 febbraio prevede il loro adeguamento alle disposizioni sulla parità scolastica, riconducendo le scuole stesse a due tipologie costituite dalle scuole paritarie riconosciute ai sensi della legge 62/2000 e dalle scuole non paritarie.

La nuova disciplina dispone che le scuole riconosciute come paritarie possano accedere al regime convenzionale al cui accesso hanno attualmente diritto le scuole parificate, mentre le convenzioni con le scuole ex parificate che non acquisiranno il requisito della parità saranno automaticamente risolte al termine dell'anno scolastico, con conseguente progressiva riduzione dei contributi statali.

Secondo la relazione tecnica, le convenzioni con le scuole primarie paritarie saranno attivabili nei limiti delle risorse disponibili, mentre le risorse liberatesi a seguito della prevista progressiva riduzione dei contributi erogati alle scuole primarie non paritarie potranno essere destinate alle scuole primarie paritarie.

La norma contiene infine una clausola di invarianza finanziaria: sussistono peraltro dubbi, che trovano riscontro nelle perplessità emerse in sede di discussione presso la Commissione bilancio della Camera, sulla effettiva completa discrezionalità dell'Amministrazione a regolare l'accesso alle convenzioni in relazione alle disponibilità di bilancio. Del tutto teorica è apparsa poi l'asserzione che la questione possa risolversi attraverso la corrispondenza tra oneri derivanti dal nuovo regime di contributi e risparmi derivanti dal mancato riconoscimento di talune scuole come paritarie.

Come più volte osservato dalla Corte, per un effettivo contemperamento tra posizioni soggettive e risorse finanziarie disponibili, la normativa sostanziale avrebbe dovuto prendersi carico di indicare criteri preferenziali e gradazione di requisiti in modo da consentire il raggiungimento dell'equilibrio finanziario senza rischio di disparità di trattamento o di scostamenti a consuntivo.

3. Le tecniche di quantificazione degli oneri.

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

A fronte dei numerosi problemi di quantificazione sollevati dai relativi testi ed esposti in modo molto articolato nei documenti di verifica dei Servizi del bilancio, i chiarimenti forniti – in massima parte oralmente – sono apparsi decisamente meno approfonditi e per lo più non sufficienti a consentire il superamento delle perplessità connesse alle effettive conseguenze finanziarie derivanti dalla formulazione delle varie disposizioni. L'apposizione della questione di fiducia su talune leggi di conversione o su complessi emendamenti ai testi originari ha poi ulteriormente inciso sulla possibilità di effettuare modifiche riducendo i tempi per un esame approfondito degli aspetti finanziari.

In linea generale, comunque, 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 quindi 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.

Permane poi, tra le carenze di carattere generale delle relazioni tecniche, la mancanza di indicazioni sui criteri di quantificazione degli stanziamenti che costituiscono dei tetti di spesa: come più volte osservato, tali indicazioni dovrebbero non soltanto offrire la dimostrazione della congruità di tali stanziamenti rispetto agli obbiettivi perseguiti, ma anche consentire valutazioni circa la possibile esistenza di ulteriori oneri derivanti dalla

necessità di effettuare altre spese connesse all'intervento oggetto della norma o comunque al completamento dell'intervento stesso.

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

Tra i numerosi esempi di insoddisfacenti tecniche di quantificazione (una esauriente rassegna è contenuta nelle relazioni quadrimestrali) può essere qui ricordata la già citata legge n. 81 dell'11 marzo, a supporto dei cui relevantissimi oneri non è stata fornita una vera e propria relazione tecnica, ma soltanto due distinte note, una del Ministero delle politiche agricole ed una del Ministero dell'economia: quest'ultima riconosce esplicitamente la necessità della predisposizione di una nuova relazione tecnico-finanziaria al fine di verificare gli oneri e le relative coperture e formula condizioni per il parere favorevole, alcune delle quali - sia pure di minor rilievo - non sono state accolte.

Non può infine non farsi cenno in questa sede alla legge n. 290 del 6 dicembre, di conversione del DL n. 263 del 9 ottobre, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti della regione Campania, emergenza già oggetto della legge n. 21 del 27 gennaio, di conversione del DL n. 245 del 30 novembre 2005, che aveva tra l'altro previsto un incremento di posti nel ruolo speciale del Dipartimento della protezione civile senza fornire una relazione tecnica a supporto dei corrispondenti oneri, nonostante si trattasse di spese di personale di carattere permanente.

Il provvedimento reca un'unica autorizzazione di spesa, pari a 20 milioni di euro per l'anno 2006, da destinare - per gli oneri derivanti dagli interventi in conto capitale - ad integrazione delle disponibilità della contabilità speciale intestata al Commissario delegato; alla relativa copertura, su cui in sé non si è avuto nulla da osservare, si provvede a carico del fondo speciale di parte capitale utilizzando l'accantonamento del Ministero dell'economia.

Manca però totalmente la quantificazione del complesso degli oneri derivanti dal provvedimento, che si limita a stabilire che gli oneri stessi saranno coperti attraverso parte delle risorse derivanti dalla tariffa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) e attraverso le ulteriori dotazioni finanziarie disponibili sulla contabilità speciale intestata al Commissario delegato (integrata come sopra).

Non soltanto manca la quantificazione di oneri e risorse, ma non sono specificamente indicate (salvo l'art. 3) neppure le singole disposizioni legislative da cui gli oneri stessi scaturiscono: esse si ricavano così soltanto sulla base delle clausole di invarianza finanziaria apposte a talune disposizioni (artt. 1, 2 e 6), ciò che non consente tra l'altro di

riscontrare l'effettiva natura d'investimento della nuova autorizzazione di spesa contenuta nella legge.

In sostanza, tutto è demandato – come precisato dal rappresentante del Governo (Comm. Bil. Camera, 22 novembre 2006) – ad un apposito cronoprogramma predisposto dal Commissario delegato, che terrà conto delle risorse disponibili derivanti dall'introito della tariffa, da quelle già presenti sulla contabilità speciale – entrambe, come si è detto, non precisate – e dai predetti 20 milioni di euro: i criteri di determinazione di tale stanziamento restano pertanto del tutto oscuri.

4. Le modalità di copertura.

Rinviando alle osservazioni formulate nelle pagine successive relativamente a specifiche fattispecie, quanto alle modalità di copertura continua a manifestarsi – in misura superiore al passato – il fenomeno del prevalente ricorso a modalità diverse dai fondi speciali e pertanto non legate alla programmazione della spesa.

Infatti, pur considerato che le spese per la prosecuzione di missioni militari all'estero (legge n. 51 del 23 febbraio, di conversione del DL n. 273 del 30 dicembre 2005, e legge n. 247 del 4 agosto, per complessivi 1.000 milioni di euro) sono solo formalmente attuate con la modalità della riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa – ma in realtà con risorse allocate sul fondo speciale di parte corrente, che vanno a costituire il fondo di riserva specificamente destinato a tali finalità dall'art. 1 comma 97 della Legge finanziaria per il 2006 –, l'incidenza della copertura a carico dei fondi speciali non arriva neppure ad un ottavo del totale.

Si conferma pertanto la difficoltà di contenere la spesa entro i limiti, molto ridotti rispetto al passato, delle risorse allocate nei fondi speciali.

Sull'utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali non vi sono osservazioni da formulare. Si è tuttavia ripresentata in tre casi (legge n. 7 del 9 gennaio sul divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile, legge n. 49 del 21 febbraio in tema di aggiornamento dell'elenco dei cittadini italiani residenti all'estero e legge n. 228 del 12 luglio, di conversione del DL n. 173 del 12 maggio, recante proroga di termini) la questione dell'utilizzazione in difformità dell'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri, accantonamento che, come è noto, è prioritariamente destinato all'adempimento di obblighi internazionali; esso può pertanto essere utilizzato per finalità diverse soltanto se tale utilizzazione non reca pregiudizio all'adempimento dei predetti obblighi: condizione questa che potrebbe essere agevolmente dimostrata attraverso l'indicazione del programma annuale di ratifiche sulla cui base dovrebbe essere stato determinato l'importo dell'accantonamento.

La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa è stata una tipologia di copertura di frequente utilizzazione, per importi anche significativi.

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 senza eccezione anche nel periodo in esame.

L'omissione è poi particolarmente negativa – per la totale assenza di indicazioni sulla finalizzazione a legislazione vigente delle risorse in essi allocate – quando la copertura è effettuata mediante generica imputazione degli oneri a capitoli-fondo, quali il Fondo per la protezione civile – utilizzato a copertura degli oneri recati dalla legge n. 21 del 27 gennaio –, il Fondo per gli interventi strutturali di politica economica – utilizzato a copertura degli oneri recati dall'art. 4-*bis* comma 7 della legge n. 81 dell'11 marzo, già citata –, nonché il Fondo per le aree sottoutilizzate – che, in aggiunta alla copertura degli oneri dell'art. 01 della legge n. 81 e dell'art. 1-*ter* della stessa legge, è stato utilizzato anche nell'ambito della legge n. 22 del 27 gennaio – ed infine il Fondo per l'occupazione, che ha fornito copertura agli oneri recati dall'art. 1 commi 10 ed 11 della legge n. 127 del 24 marzo, di conversione del decreto-legge n. 68 del 6 marzo. Per quanto riguarda questi ultimi Fondi, essi, come più volte osservato dalla Corte, sembrano aver assunto la valenza di fondi di riserva e non di stanziamenti rapportati ad esigenze già individuate.

Si è richiamata infine l'attenzione sugli aspetti di criticità delle coperture di oneri di carattere permanente effettuate mediante riduzione di autorizzazioni di spesa relative a Fondi, la determinazione delle cui risorse è rinviata alla tab. C della Legge finanziaria, come la copertura a carico del Fondo per la protezione civile dell'incremento di posti nel ruolo speciale del Dipartimento della protezione civile, disposta dalla citata legge n. 21 del 27 gennaio.

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 ragion 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 ha destato infine 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 connessi ad assunzioni di personale e ad aumenti di organico (questi ultimi di carattere permanente) recati dalla legge n. 49 del 21 febbraio, di conversione del DL n. 272 del 30 dicembre 2005: il fondo appare infatti destinato all'integrazione di stanziamenti allocati nelle unità previsionali di base e non alla copertura di nuove spese. Ancor più incongrua sembra poi l'utilizzazione del fondo a copertura di spese permanenti, come nel caso in esame.

Non è apparsa in armonia con il sistema neppure la copertura degli oneri per il trattenimento in servizio di agenti ausiliari della Polizia di Stato (leggi n. 201 del 1° giugno e n. 280 del 10 novembre), imputata al Fondo da ripartire per le esigenze correnti connesse all'acquisizione di beni e servizi del Ministero dell'interno, istituito dall'art. 1 comma 27 della Legge finanziaria 2006: si è infatti ritenuto che tale fondo abbia la finalità di consentire l'integrazione, ove necessario, di capitoli di spesa istituiti sulla base della legislazione vigente e non quella di fornire copertura ad oneri recati da nuove leggi di spesa.

Va infine fatto cenno alla forma anomala di copertura della legge n. 270 del 20 ottobre, di conversione del decreto-legge n. 253 del 28 agosto, concernente essenzialmente il finanziamento della partecipazione italiana alla missione UNIFIL in Libano.

La quantificazione degli oneri – comunque limitati all'entità degli stanziamenti relativi alle singole voci di spesa, tutte specificamente individuate – è ben articolata e supportata da dati ed elementi analitici.

Alla copertura degli oneri stessi si provvede, ai sensi dell'art. 1 comma 4 della Legge finanziaria 2006, mediante utilizzo di parte delle maggiori entrate tributarie, correlate al più favorevole andamento del gettito rispetto alle previsioni di bilancio.

Al riguardo, si è in primo luogo osservato che la norma sopra indicata prevede alcuni specifici casi di non applicazione (calamità naturali, tutela della sicurezza del Paese, situazioni di emergenza economico-finanziaria) del principio generale da essa stessa fissato della completa utilizzazione per la riduzione del saldo netto da finanziare delle maggiori entrate rispetto alle previsioni a legislazione vigente. La disposizione ha indubbio carattere eccezionale, in quanto deroga alle modalità di copertura tassativamente indicate dalla legge di contabilità (art. 11-ter comma 1), e non appare pertanto suscettibile di interpretazione estensiva.

In via generale, inoltre, l'utilizzazione di incrementi di gettito senza indicazioni contemporaneamente riferite all'andamento della spesa nell'intero contesto della P.A.

potrebbe porsi in contrasto con la finalità di perseguire i saldi programmati di finanza pubblica, con particolare riguardo all'indebitamento netto.

L'utilizzazione stessa in epoca ancora lontana dalla chiusura dell'esercizio potrebbe pregiudicare poi, in caso di imprevedibili andamenti peggiorativi nell'ultimo scorcio temporale, lo stesso rispetto del livello del saldo netto da finanziare fissato dalla medesima Legge finanziaria.

Si è da ultimo richiamata l'attenzione sul rischio che una possibile sottostima delle entrate in sede di costruzione del bilancio a legislazione vigente possa costituire una riserva per coperture di futuri oneri al di fuori delle regole stabilite dalla legge di contabilità. Si è a questo proposito ricordato che la norma, per certi versi analoga, riferita a disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio su determinati capitoli di spesa, originariamente contenuta nella legge di contabilità, è stata successivamente abrogata (art. 1-*bis* legge 425/1996) proprio nello spirito di un maggior rigore delle norme di copertura.

5. La Legge finanziaria.

La Legge finanziaria e la legge n. 286 del 24 novembre, di conversione del decreto-legge n. 262, collegata alla manovra di bilancio, hanno formato oggetto di esame, sotto il profilo del contenuto e degli effetti, nel precedente capitolo primo.

Sotto il profilo strutturale, va qui richiamata l'attenzione sul fatto che la legge collegata reca una serie di nuovi oneri, che trovano copertura nell'ambito delle risorse derivanti dalla legge medesima: la relativa clausola contiene peraltro soltanto l'indicazione dell'importo complessivo degli oneri, senza alcun riferimento alle singole autorizzazioni di spesa da cui essi scaturiscono, in contrasto quindi con l'obbligo di indicare espressamente la connessione delle autorizzazioni stesse con le singole disposizioni onerose (art. 11-*ter* comma 1 della legge di contabilità) e comunque con ovvie esigenze di leggibilità e trasparenza.

Per quanto riguarda la copertura degli oneri di natura corrente recati alla Legge finanziaria, essa è stata nuovamente caratterizzata dall'utilizzazione di parte del miglioramento del risparmio pubblico.

Come è noto, fino alla sessione di bilancio per il 1999 non si era dato luogo a tale utilizzazione, soprattutto perché la struttura delle varie manovre di bilancio la rendeva inutile.

A partire invece dalla sessione per il 2000 e fino a quella per il 2003, anche in ragione della nuova struttura della Legge finanziaria e della mutata situazione dei conti pubblici, si era invece costantemente utilizzato tale differenziale, risultante dal confronto tra il

risparmio pubblico del progetto di bilancio a legislazione vigente e quello risultante dall'assestamento relativo all'esercizio in corso.

Nelle successive tre sessioni di bilancio si era invece provveduto alla copertura degli oneri esclusivamente attraverso le risorse fornite dall'articolato della Legge finanziaria e dai provvedimenti collegati.

La Corte, pur senza contestare la legittimità dell'operazione, aveva espresso qualche perplessità sulla sua sostanza, richiamando soprattutto l'attenzione sul fatto che il miglioramento del risparmio pubblico può verificarsi nell'ambito di saldi di segno positivo e negativo.

Nella prima ipotesi, pur in assenza di una espressa previsione normativa, la soluzione adottata è apparsa maggiormente prospettabile sotto il profilo interpretativo, mentre nella seconda ipotesi si è ritenuto che tale utilizzazione – tenuto conto del percorso di risanamento ancora da compiere – non rispondesse ad opportuni criteri prudenziali, in base ai quali ci si dovrebbe far carico anche dell'ineliminabile incertezza sulla effettiva realizzazione delle previsioni di entrata a fronte di spese invece pressoché certe.

Quest'anno, a fronte di un valore del risparmio pubblico dell'assestato 2006 di segno negativo, anche se per un importo relativamente modesto (-3.099 milioni di euro), si perviene ad un valore del risparmio stesso a legislazione vigente 2007 largamente positivo (+22.224 milioni di euro) ed a valori ancora più elevati per il biennio successivo, in cui va peraltro scontata la loro ridotta rappresentatività.

Il differenziale tra i due valori risulta pertanto di 25.323 milioni di euro, differenziale che rappresenta appunto il miglioramento del risparmio pubblico: al netto dell'utilizzazione – 6.786 milioni di euro per il 2007 – a copertura degli oneri di natura corrente recati dalla Legge finanziaria eccedenti i mezzi approntati dalla Legge finanziaria stessa e dal decreto legge n. 262 del 3 ottobre, convertito con legge n. 286 del 24 novembre, collegato alla manovra, residua un margine di 18.536 milioni di euro, che appare di tale entità - specie alla luce della stima estremamente prudentiale delle entrate posta in evidenza nelle pagine che precedono – da rendere dal tutto improbabile una insufficienza delle risorse stesse per la copertura degli oneri di natura corrente previsti dalla Legge finanziaria.

In merito alle modalità di svolgimento ed all'esito della sessione di bilancio, si ripete quanto osservato nell'ultima relazione quadrimestrale, è cioè che si è avuta un'ulteriore conferma della necessità di una rimeditazione complessiva della normativa vigente e di una sua riforma e superamento, rimeditazione che, a testimonianza della consapevolezza ormai acquisita della necessità di ovviare alle patologie via via aggravatesi nel corso degli ultimi anni, appare ora avviata con l'indagine conoscitiva in corso presso le

Commissioni bilancio riunite sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.

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

Il risultato di questo sovraccarico istituzionale - e di una incertezza del suo contenuto finale protrattasi per l'intera sessione di bilancio - si è tradotto anche ed ancor più quest'anno in una Legge finanziaria che consta di un unico articolo suddiviso in 1364 commi, approvata nella sua totalità, come nei due precedenti esercizi, 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 2006, i decreti legislativi pubblicati sono stati complessivamente 61 (79 nel 2005), di cui 39 attuativi di leggi di delega e 22 attuativi di direttive comunitarie.

A) Decreti attuativi di leggi di delega

La maggior parte dei decreti in oggetto contiene clausole di neutralità finanziaria sia apposte a singole disposizioni sia riferite 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 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 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.