

2. Dati e valutazioni d'insieme.

Nel corso dell'anno in esame sono state complessivamente pubblicate 118 leggi, a fronte di 160 nel 2001 e 145 nel 2000: in base alla loro tipologia, si rileva un'elevata incidenza delle leggi di conversione di decreti – legge (44, a fronte di 47 nel 2001 e 28 nel 2000), mentre le leggi di iniziativa parlamentare mostrano una marcata diminuzione (23, rispetto a 48 nel 2001 e a 33 nell'anno precedente). 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 espresse conseguenze di carattere finanziario – oltre alla già citata legge n. 246 del 31 ottobre (c.d. taglia-spesa), alla legge di assestamento del bilancio (n. 269 del 29 novembre), alla legge finanziaria (n. 289 del 27 dicembre) e alla legge di approvazione del bilancio di previsione (n. 290 del 27 dicembre) - ammontano a 52 (79 nel 2001, 84 nel 2000 e 100 nel 1999), di cui 23 (17 nel 2001, 14 nel 2000 e 11 nel 1999) di conversione di decreti-legge.

Dai dati sopra riportati, risulta una conferma della tendenza alla generale diminuzione del numero delle leggi di spesa e contemporaneamente all'aumento dell'incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria, incidenza che ha raggiunto livelli decisamente elevati (oltre il 32% dell'intera produzione legislativa e quasi il 50% delle leggi di spesa).

Pressoché scomparse le leggi di spesa di iniziativa parlamentare (5, rispetto alle 30 del 2001 e alle 17 del 2000), piuttosto numerose e finanziariamente rilevanti sono state, come di consueto, le modifiche e le integrazioni apportate in sede parlamentare agli originari testi dei disegni di legge, specie di conversione: esse hanno inciso in misura non marginale sulla natura e sulla dimensione degli oneri, determinando spesso una perdita di significatività delle relazioni tecniche allegate agli originari disegni di legge.

Per ovviare a tale inconveniente, in alcuni – non numerosi - casi le Commissioni competenti, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 11-ter comma 3 della legge n. 468 del 1978, hanno richiesto al Governo la compilazione della relazione tecnica per la verifica delle quantificazioni degli oneri connessi agli emendamenti stessi.

Peraltro, in disparte la circostanza che spesso tali relazioni non risultano inserite negli atti parlamentari, rendendo così difficile il loro esame, e che una parte di esse presenta anche carenze di carattere formale (mancanza di firma, ecc.) e sostanziale (omesso visto del Tesoro), permangono, come risulta dalle relazioni quadrimestrali della Corte ed anche dalle pagine che seguono, problemi per la valutazione di congruità delle tecniche di quantificazione adottate

derivanti dalla estrema sommarietà di talune relazioni tecniche supplementari e integrative.

2.2 Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 2002/2004 – che si estende anche all'esercizio 2001 per effetto dell'origine in questo esercizio di una piccola parte degli oneri – ammontano a complessivi 20.556 milioni di euro (rispettivamente 16.545 e 18.113 milioni nei due precedenti esercizi), di cui 11.114 nel 2002, 5.162 nel 2003 e 4.239 nel 2004; al precedente esercizio 2001 sono invece imputati oneri pari a poco più di 40 milioni di euro. Circa un quarto degli oneri complessivi (5.168 milioni di euro) dipendono dalla regolazione debitoria relativa alla copertura delle maggiori occorrenze finanziarie del servizio sanitario nazionale (legge n. 112 del 15 giugno, di conversione del DL n. 63/2002).

La quota relativa all'esercizio 2001 è determinata dalla pubblicazione nei primi giorni del 2002 di una legge approvata sul finire del 2001 (n. 463 del 31 dicembre 2001), e dalla conversione di un decreto-legge adottato nello stesso anno (legge n. 6 del 31 gennaio 2002 di conversione del DL n. 421 del 1 dicembre 2001).

La legislazione dell'anno in esame comporta una quota di spese permanenti pari a circa 680 milioni di euro annui, notevolmente inferiore sia alla media dei precedenti esercizi (circa 1300 milioni), sia ai picchi del 1999 e del 2000. Come di consueto, le spese stesse sono tutte di carattere corrente e presentano caratteri di forte rigidità, in quanto in larga maggioranza connesse al riconoscimento di posizioni di diritto soggettivo.

Quelle di maggior rilievo sono recate dalla legge n. 16 del 27 febbraio (disposizioni in tema di accise e di gasolio per autotrazione e di smaltimento di oli usati, di giochi e scommesse e di rimborsi IVA: 64,6 milioni annui), dalla legge n. 120 del 1 giugno (ratifica del protocollo di Kyoto – aiuti ai paesi in via di sviluppo: 68 milioni annui), dalla legge n. 156 del 26 luglio (disposizioni in materia di rimborsi elettorali: 153 milioni annui), dalla legge n. 189 del 30 luglio (modifiche alla normativa in materia di immigrazione ed asilo: 119,3 milioni annui) e dalla legge n. 268 del 22 novembre (misure per la scuola, l'università la ricerca scientifica ecc: 145 milioni annui destinati essenzialmente al finanziamento degli uffici scolastici regionali).

Indipendentemente dal rilievo proporzionalmente minore assunto nell'anno in esame, la presenza di ingenti spese permanenti connesse a posizioni di diritto soggettivo determina comunque quanto meno un ulteriore irrigidimento del bilancio: proprio per questo la Corte ha più volte richiamato l'attenzione sull'opportunità di modifiche normative che introducano almeno l'obbligo di una motivata valutazione di massima della compatibilità dell'ulteriore irrigidimento del bilancio causato dalle spese stesse 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.

Sarebbe inoltre opportuno che le tabelle A e B allegate alla legge finanziaria indicassero quali accantonamenti possano essere utilizzati per spese permanenti. Ciò consentirebbe anche di evitare che, come talvolta è avvenuto in passato, stanziamenti originariamente previsti come temporanei 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.

Tra gli oneri pluriennali, tutti invece di parte capitale, spicca il rilievo finanziario degli interventi effettuati tramite limiti di impegno (circa 850 milioni di euro), pressoché tutti di durata quindicennale, essenzialmente contenuti nella legge n. 166 del 1 agosto (disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti: 805 milioni annui).

La ripartizione degli oneri per tipologia è indicata nell'allegata tavola n. 3, da cui risulta una decisa ripresa dell'incidenza della spesa di investimento, che mostra una netta inversione di tendenza rispetto al recente passato. Infatti, la spesa stessa, che nell'esercizio 1998 aveva rappresentato, su base annua, il 44,6% della spesa autorizzata nell'ambito del bilancio triennale ed il 47,9% di quella relativa al decennio successivo, era scesa nel 1999, sempre su base annua, rispettivamente al 27,4% ed al 25,5% ed era crollata nel 2000 ad appena rispettivamente il 5,3% ed il 4,1%, per risalire nel 2001 ai livelli rispettivamente del 16,3% e del 16,8%, ha fatto segnare, nell'anno in esame, una quota rispettivamente del 54% e del 55% circa.

A tale riguardo, va inoltre tenuto conto del fatto che, a partire dalla riforma della struttura della legge finanziaria recata dalla legge 208/99, quest'ultima contiene anche misure di natura espansiva, di particolare rilievo finanziario anche nell'anno in esame sia sul versante della spesa corrente (nuova articolazione delle aliquote IRPEF, ecc.) sia su quello della spesa di investimento, misure che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa.

Va anche avvertito che, per effetto della nuova classificazione economica delle spese dello Stato (SEC95), i ripiani tramite regolazione debitoria devono gravare sul fondo speciale di parte capitale anche se riguardano spese di natura certamente corrente: è questo il caso del già citato ripiano delle maggiori occorrenze finanziarie del servizio sanitario nazionale recato dalla legge n. 112, nonché della regolazione contabile di 75 milioni di euro annui per un quinquennio a partire dal 2002 per sanare situazioni debitorie delle Università derivanti da spese di personale (legge n. 268 del 22 novembre, di conversione del DL n. 212, già citata).

In tal modo peraltro, da un punto di vista sostanziale, non soltanto un onere di natura corrente relativo ad esercizi pregressi va a gravare su risorse successive, ma si determina anche una perdita di significatività delle classificazione della spesa.

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 2002 l'indicato limite riveste scarso rilievo per la presenza almeno proporzionalmente modesta 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 dalla presenza, comunque cospicua, di alcune tipologie di spesa di incerta o difficile quantificazione — ed in particolare di quelle da cui deriva l'attribuzione di diritti soggettivi a tutti i possessori di determinati requisiti e pertanto ad una platea di beneficiari non predeterminata numericamente — ed è aggravata dalla insoddisfacente qualità di molte relazioni tecniche, o comunque dalla scarsità di dati da esse fornite.

3. Le tecniche di quantificazione degli oneri.

3.1 Anche nel 2001 il quadro complessivo delle tecniche di quantificazione degli oneri non è stato caratterizzato da particolari elementi di novità e continua pertanto a presentare 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.

Tale disomogeneità è indicativa dell'esistenza di notevoli differenze tra le varie amministrazioni nell'organizzazione e nell'esecuzione dell'attività di quantificazione degli oneri derivanti dalle singole disposizioni di spesa.

Inoltre, la qualità delle relazioni tecniche è in larga misura svincolata dal rilievo finanziario delle relative leggi di spesa: si hanno così talvolta relazioni estese ad accurate a supporto di leggi di spesa che prevedono oneri di modesto rilievo, mentre in altri casi leggi di grande rilievo finanziario sono corredate di relazioni tecniche sommarie e comunque insufficienti.

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.

Una maggiore funzionalità di tali strutture potrebbe infatti consentire almeno una maggiore armonizzazione delle tecniche di compilazione delle relazioni, ai cui fini potrebbe rivelarsi utile la formulazione di indirizzi uniformi e la previsione di "standard" minimi, al di sotto dei quali la Ragioneria potrebbe negare l'apposizione del proprio "visto".

Oltre a questo compito di carattere preventivo, le strutture ministeriali e la Ragioneria debbono anche esercitare quel monitoraggio degli andamenti della spesa nella fase di attuazione delle leggi necessario ai fini dell'attivazione del procedimento previsto dall'art. 11ter, comma 7 della legge 468/78 (assunzione d'iniziativa legislative conseguenti agli scostamenti verificatisi rispetto alle previsioni di spesa o di entrata).

Tale norma, finora sostanzialmente inoperante, è stata, com'è noto, "rivitalizzata" dal c.d. decreto tagliaspese, già citato, che, oltre ad estendere il suo campo di applicazione ed a prevederne il riscontro in sede di relazione al disegno di legge finanziaria, ha anche provveduto ad importanti modifiche di carattere organizzativo della Ragioneria, che dovrebbero consentirne una maggiore operatività ai fini ora indicati.

In questo ambito, la Corte auspica che uno specifico monitoraggio possa essere finalmente esercitato nei confronti delle norme che conferiscono diritti soggettivi ad un numero indeterminato di beneficiari, la cui precisa quantificazione presenta obiettive difficoltà, tali da rendere comunque incerta la congruità degli stanziamenti, con la conseguente possibilità di scostamenti anche rilevanti a consuntivo.

3.2 Tra le carenze di carattere generale delle relazioni tecniche, permane poi 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.

L'esigenza ora indicata appare tanto più da sottolineare in quanto la spesa di investimento, dopo un lungo periodo di ristagno, mostra evidenti segni di ripresa: basti considerare che nell'anno in esame per le ingenti risorse impiegate dalla legge n. 166 del 1° agosto (disposizioni in tema di infrastrutture e trasporti), pari a 2.166 milioni di euro nel triennio, e dalla legge 273 del 12 dicembre (misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza), pari a 334 milioni di euro nel triennio, le relazioni tecniche non forniscono — o forniscono in modo del tutto insufficiente — indicazioni sulla congruità delle risorse stesse rispetto agli obiettivi perseguiti.

3.3 Come si è già indicato, la legislazione di spesa degli ultimi anni è caratterizzata da un notevole aumento, anche in termini di rilievo finanziario, dei provvedimenti d'urgenza, nel corso della cui conversione vengono frequentemente aggiunte nuove disposizioni di spesa.

In relazione a tale circostanza, nonché alle modifiche ai testi originari dei disegni di legge introdotte in sede di esame parlamentare, è stata in taluni casi attivata la facoltà, prevista dall'art. 11 ter comma 3 della legge n. 468, di richiedere al Governo le relazioni tecniche necessarie per la verifica delle quantificazioni operate. Ciò nonostante, anche per la ristrettezza dei tempi di conversione dei decreti-legge, non pochi stanziamenti, anche di notevole rilievo finanziario e con effetti finanziari permanenti, risultano del tutto sprovvisti dell'indicazione dei criteri di quantificazione seguiti, come puntualmente indicato nelle relazioni trimestrali della Corte.

Qui, a titolo di esempio, può essere citato il DL 28 dicembre 2001, n. 452, convertito con legge 27 febbraio, n. 16, già citata, che contiene rilevanti disposizioni di spesa non corredate di relazione tecnica, quali il contributo straordinario al CONI di oltre 103 milioni di euro, di cui si ignorano pertanto le specifiche finalità e i criteri di determinazione in relazione alla situazione finanziaria dell'ente, e la nuova "indennità di presidio" prevista quale anticipo della futura rideterminazione dei compensi per il funzionamento del servizio nazionale della riscossione dei tributi, il cui onere è stabilito nel limite di 350 milioni di euro per il 2002.

Un settore specifico in cui intervengono con una certa frequenza provvedimenti d'urgenza è quello del ristoro dei danni provocati da calamità naturali.

Sul finire del 2002 sono stati adottati, il DL n. 200, convertito con legge 13 novembre, n. 256 (interventi nel settore agricolo colpito da eccezionali eventi atmosferici) e il DL n. 245, convertito con legge 27 dicembre, n. 286 (interventi a favore delle popolazioni colpite dalle calamità naturali nelle regioni Molise e Sicilia): nel primo caso le modifiche apportate in sede di conversione non sono state supportate da una relazione tecnica, e nel secondo caso lo stanziamento non esaurisce le esigenze già manifestatesi, in quanto, sempre in sede di conversione, è stata aggiunta ai territori danneggiati già previsti dal decreto legge l'intera provincia di Foggia, senza alcun incremento delle risorse precedentemente stanziare.

Premesso che è ovviamente molto difficile determinare l'entità delle risorse da impiegare a fronte di calamità naturali al momento dell'adozione del provvedimento d'urgenza — che, proprio per sua natura, deve collegarsi il più rapidamente possibile all'evento dannoso —, la situazione appare almeno parzialmente diversa al momento dell'adozione della legge di conversione, quando il tempo trascorso dovrebbe poter consentire una valutazione delle esigenze più aderente alla realtà: valutazione che, a parere della Corte, potrebbe essere opportunamente contenuta in una relazione tecnica supplementare.

4. Le modalità di copertura.

4.1 L'allegato prospetto n. 2 contiene il quadro riassuntivo dei mezzi di copertura utilizzati, dal quale risulta una incidenza particolarmente contenuta negli oneri coperti a carico degli accantonamenti dei fondi speciali: essi assommano infatti a poco più del 36% del totale, largamente al di sotto, pertanto, della media degli esercizi precedenti.

Il ricorso agli accantonamenti dei fondi speciali rappresenta, com'è noto, l'unica modalità di copertura connessa alla programmazione della spesa operata in sede di manovra di bilancio; tuttavia, la loro utilizzazione in difformità rispetto alle finalizzazioni prestabilite, che ricorre,

come di consueto, con una certa frequenza, determina un certo affievolimento della connessione stessa.

In taluni casi poi - come ad esempio per una parte della copertura dell'onere derivante dalla sottoscrizione di un aumento di capitale della "Alitalia S.p.A." (legge n. 112 del 15 giugno, di conversione del DL n. 63) - gli accantonamenti sono utilizzati in difformità dell'ambito di decreti legge, per i quali, in base all'art. 11 bis comma 4 della legge di contabilità, tale utilizzazione è consentita soltanto quando ricorrano specifiche condizioni.

Ad avviso della Corte, sarebbe opportuno che la sussistenza di tali condizioni fosse esplicitamente indicata e succintamente motivata nelle premesse dei provvedimenti d'urgenza, come già avviene per le altre circostanze che giustificano la loro adozione.

4.2 La copertura attraverso la "riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa" ha interessato nel periodo in esame una quota di oneri del 32% circa, largamente superiore a quella media degli ultimi anni, pari a meno del 10%.

Per quanto riguarda le modalità di applicazione, non può che ripetersi quanto già osservato nelle precedenti relazioni: permane la generale mancanza di indicazioni sul programma di spesa relativo allo stanziamento da cui si attinge, sulle specifiche esigenze il cui soddisfacimento si intende abbandonare o - qualora ciò eventualmente non ricorra - sulle ragioni dell'esubero dello stanziamento medesimo rispetto alle originarie finalizzazioni.

Va poi sottolineato che in via generale manca qualunque indicazione circa la precedente destinazione delle risorse, i motivi del loro mancato utilizzo e l'eventuale modifica dei precedenti programmi di spesa, della cui esistenza non può pertanto che dubitarsi.

Tanto più negativa appare tale carenza nei casi in cui la riduzione di precedente autorizzazione di spesa sia imputata genericamente a fondi, iscritti o no in bilancio, sulla cui situazione finanziaria e sulla cui capienza rispetto ai nuovi oneri non viene fornita alcuna indicazione.

Anche se una assicurazione a quest'ultimo riguardo è stata di norma fornita in Commissione da parte del rappresentante del Governo, non può che concludersi che mancano nelle generalità dei casi i due requisiti minimi cui dovrebbe rispondere l'utilizzazione dell'istituto in argomento: riguardare interventi determinati ed indicare quali finalizzazioni connesse al precedente stanziamento vengono sacrificate a favore del nuovo.

In alcuni casi, le modalità di utilizzazione della tecnica di copertura in argomento hanno assunto forme anomale, diffusamente esaminate nelle relazioni trimestrali della Corte, di cui si richiamano qui le principali.

Nell'ambito della legge n. 16 del 27 febbraio, di conversione del DL n. 452/02 (disposizioni in tema di accise, ecc.) alla copertura dell'indennità di presidio, già citata, si provvede mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista per la renumerazione del servizio mediante aggi di riscossione, aggi che, anche se con formulazione non perspicua, sembrerebbero sostituiti dalla nuova indennità.

Tuttavia, la richiamata autorizzazione di spesa (art. 17 d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112) non reca alcuna quantificazione degli oneri derivanti dalla sua attuazione, ma indica soltanto i parametri per la determinazione della spesa da iscrivere in bilancio: mentre la modalità di copertura utilizzata presuppone invece — anche per poter essere distinta da un sostanziale ricorso, non consentito, a disponibilità formatesi sui capitoli di bilancio — che la disposizione che autorizza la spesa ne quantifichi direttamente l'entità.

Analoghe osservazioni sono state poi formulate in occasione della riutilizzazione delle risorse ora indicate a copertura della riforma dell'attività di riscossione dei tributi contenuta nella legge n. 178 del 5 agosto, di conversione del DL n. 138.

In secondo luogo, la legge n. 273, anch'essa già citata, fornisce copertura ad una parte degli oneri recati dall'art. 8 (promozione dell'economia informatica nelle piccole e medie imprese) attraverso l'utilizzazione di residui di stanziamento presenti nel Fondo (iscritto in bilancio) per il finanziamento della ricerca scientifica e originariamente destinati all'istituzione della carta di credito formativa per i cittadini italiani che hanno compiuto diciotto anni nel 2001. Nessuna notizia è però fornita sullo stato di realizzazione di tale obiettivo, sui relativi programmi, sugli oneri già sostenuti e su quelli eventualmente da sostenere: notizie queste senza le quali — analogamente alla fattispecie precedente — non può valutarsi l'effettiva disponibilità delle risorse cui si attinge ed il rispetto del vincolo di destinazione dei residui di parte capitale.

Inoltre, la legge n. 286 del 27 dicembre, di conversione del DL n. 245, anch'essa già citata, provvede alla copertura degli oneri per complessivi 70 milioni di euro nell'ambito delle risorse del Fondo per la protezione civile mediante la corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa — di parte capitale — relativa ai provvedimenti in favore della popolazione delle province di Siracusa, Catania e Ragusa colpite dal terremoto nel dicembre 1990 e delle zone danneggiate dalle avversità atmosferiche dal giugno 1990 al gennaio 1991 di cui al DL n. 142/91 convertito con legge n. 195/91, come quantificata dalla tab. C della legge finanziaria.

Premesso che anche qui non viene fornita alcuna indicazione circa gli obiettivi alla base della quantificazione delle risorse operata in tab. C, le ragioni della mancata utilizzazione delle risorse stesse e pertanto l'effettiva sussistenza della loro attuale disponibilità, si è rilevato che

parte delle risorse stesse è destinata ad interventi di parte corrente (minori entrate connesse allo slittamento dei termini per l'adempimento di obbligazioni tributarie e previdenziali), mentre l'autorizzazione di spesa cui si attinge è di parte capitale.

Va richiamata, infine, la copertura a carico del Fondo per l'occupazione della quasi totalità degli oneri recati dalla legge n. 172 del 31 luglio (disposizioni in tema di occupazione e previdenza).

Si tratta di una forma di copertura di carattere ricorrente, come di consueto non correttamente utilizzata, in quanto non vengono fornite né l'indicazione degli specifici interventi a legislazione vigente che vengono cancellati o rimodulati per effetto della diversa destinazione delle risorse, né, se del caso, la dimostrazione dell'esistenza di disponibilità libere anche da prevedibili impieghi.

Nel caso specifico, poi, gli oneri da coprire si estendono fino al 2011, mentre il rifinanziamento del Fondo per l'occupazione — come risulta dalla tab. D allegata alla legge finanziaria per il 2002 — è limitato al triennio di riferimento del bilancio pluriennale.

L'utilizzazione del Fondo a copertura di oneri che gravano su esercizi successivi al triennio si risolve pertanto in sostanza in un mero rinvio alle future leggi finanziarie del reperimento di risorse il cui impiego è disposto fin dal presente.

4.3 Nel periodo in esame, una quota insolitamente alta di oneri (oltre il 17%) è stata coperta mediante nuove o maggiori entrate. In alcuni casi, le concrete modalità di utilizzazione hanno dato luogo ad osservazioni.

In primo luogo, la citata legge n. 16 del 27 febbraio contiene la previsione di una serie di oneri cui è fornita copertura attraverso le maggiori entrate derivanti da modifiche alla normativa di giochi e scommesse.

Al riguardo, si è rilevato che se tra le modalità di copertura indicate dall'art. 11 ter comma 1 della legge di contabilità il ricorso a nuove o maggiori entrate è quella che presenta strutturalmente dei margini di aleatorietà per il suo carattere strettamente previsionale, questo carattere è particolarmente accentuato proprio per quelle entrate che derivano da giochi e scommesse, connessi a comportamenti soggettivi ed anche a fenomeni di costume e moda difficilmente valutabili.

Proprio questo accentuato carattere di aleatorietà della modalità di copertura prescelta e la natura permanente di molti degli oneri da coprire inducono a suggerire l'opportunità, pur in presenza di una eccedenza di copertura di notevoli dimensioni, della verifica da parte dell'Amministrazione della corrispondenza nel tempo di oneri e copertura finanziaria ai fini

dell'eventuale attivazione del procedimento di cui all'art. 11 ter comma 7 della legge di contabilità.

Notevoli perplessità sono poi destate dalla tecnica legislativa adottata: l'indicazione delle singole minori entrate e maggiori spese, come anche delle maggiori entrate parte delle quali è destinata alla loro copertura, non è infatti contenuta nel testo legislativo, ma soltanto nella relazione tecnica.

Il testo legislativo non contiene neppure l'indicazione del totale dei nuovi oneri e non provvede ad indicare la modalità di copertura adottata, che risulta pertanto solo implicitamente e soltanto dalla relazione tecnica. Il testo stesso contiene invece, una norma (art. 17) che, sotto la rubrica "regolazione contabile" si limita a disporre l'iscrizione nello stato di previsione della spesa di una parte degli importi corrispondenti ai nuovi oneri.

Se un'unica quantificazione complessiva degli oneri riferita all'intera legge non appare comunque condivisibile perché trascura esigenze minime di ordine e trasparenza, a maggior ragione si ritiene che la modalità di copertura adottata debba sempre e comunque risultare dal testo legislativo anche per il formale rispetto delle norme di contabilità. Non appare pertanto corretto che nei casi in cui l'intera legge o, come nel caso in esame, una parte delle sue disposizioni, determini un risultato di non onerosità complessiva attraverso forme di autocopertura, questa circostanza non risulti chiaramente dal testo legislativo attraverso puntuali quantificazioni delle singole norme che concorrono a determinare il risultato stesso.

Sempre in tema di copertura a mezzo di maggiori entrate si richiama poi la legge n. 178, già citata, secondo cui, attraverso maggiori accertamenti, cui deve provvedere l'Agenzia delle entrate, dovrebbero affluire risorse aggiuntive per 1.236 milioni di euro nel triennio a copertura di altrettanti oneri.

A tal fine, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze deve realizzare un programma straordinario di qualificazione, riqualificazione e formazione del personale del Ministero e delle Agenzie fiscali "attraverso adeguata reingegnerizzazione dei propri processi produttivi" per l'immediato potenziamento dell'attività di accertamento fiscale e di contrasto dell'economia sommersa.

In disparte la circostanza che la relativa spesa non è quantificata ed è coperta utilizzando le risorse già allocate nello stato di previsione del Ministero dell'economia quali spese generali di funzionamento, in contrasto con la natura aggiuntiva dell'attività da svolgere, si è richiamata l'attenzione sul fatto che, pur in presenza di evidenti elementi di aleatorietà, la relazione tecnica si limita ad una mera elencazione degli importi recepiti nel testo legislativo, senza offrire alcuna

indicazione circa il procedimento di quantificazione seguito e senza fornire in particolare alcun elemento che consenta di comprendere almeno i criteri di individuazione degli importi stessi.

4.4 Tra le modalità di copertura estranee o comunque non chiaramente riconducibili alla elencazione contenuta nella legge 468 – riassunte nell'allegata tavola n. 2 – sotto la dizione "altre forme di copertura" – spiccano anche quest'anno quelle connesse alla partecipazione italiana a missioni internazionali di pace (leggi n. 6 del 31 gennaio, di conversione del DL n. 421/2001 e n. 116 del 15 giugno, di conversione del DL n. 64/2002).

La copertura della quasi totalità degli oneri – circa 950 milioni di euro – è disposta in entrambi i casi sul fondo di riserva per le spese impreviste, ai sensi dell'art. 1 comma 63 della legge n. 549/95.

La Corte ha ripetutamente esposto – da ultimo nel capitolo dedicato alla legislazione di spesa della relazione sul Rendiconto generale dello Stato dello scorso anno, cui si rinvia – le ragioni per cui ritiene tale modalità di copertura non conforme al sistema ed ha anche indicato specifici meccanismi che potrebbero consentire in via ordinaria il finanziamento delle missioni di pace. Il Governo, nel condividere tali ragioni, aveva assunto l'impegno (Comm. Bil. Camera, 25 luglio 2001) di prevedere nella legge finanziaria un apposito accantonamento in tab. A, impegno che non ha poi avuto seguito nella legge finanziaria.

Comunque, nel corso del procedimento di conversione del DL n. 451/01, il rappresentante del Governo (Comm. Bil. Camera, 5 febbraio 2002) ha preso atto dell'esigenza di ripensare alle modalità di copertura delle missioni militari di pace all'estero e la Commissione, nella stessa seduta, ha auspicato che per il futuro il Governo assuma le necessarie iniziative perché la copertura degli oneri in questione possa avvalersi di risorse appositamente preordinate nell'ambito della legge finanziaria annuale.

Un'altra forma di copertura non chiaramente riconducibile alla elencazione della legge n. 468 riguarda l'annuale ricorso al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie a copertura di oneri connessi alla legge comunitaria (legge n. 39 del 1 marzo 2002).

Nel corso della discussione alla Camera, al fine di fornire agli eventuali oneri connessi all'attuazione delle direttive mediante decreti legislativi una copertura più rispondente ai principi del mero ricorso al Fondo di rotazione, era emersa la soluzione di individuare preventivamente le risorse necessarie all'attuazione stessa e di allocarle in appositi accantonamenti dei fondi speciali.

Tale soluzione – che la Corte condivide pienamente e che consentirebbe di evitare l'impropria imputazione al Fondo di oneri diversi da quelli derivanti dagli investimenti da

effettuare in regime di cofinanziamento con l'Unione europea – non ha poi trovato accoglimento nel testo finale della legge, che (art. 2 comma 1 lett. d) dispone, come in passato, che alle eventuali spese non contemplate da leggi vigenti si dovrà far fronte con le risorse del Fondo.

Quest'anno, tuttavia, la copertura presenta maggiori profili problematici.

Infatti, oltre alla imputazione al Fondo degli oneri incerti ed eventuali di cui si è finora discusso, due disposizioni di spesa (art. 29 comma 2 e art. 54 comma 1) pongono direttamente a carico del Fondo oneri certi ed espressamente quantificati, relativi rispettivamente all'istituzione di un ufficio di controllo e garanzia e all'attivazione di un sistema di monitoraggio e studio delle problematiche connesse agli interventi cofinanziati dall'Unione. Inoltre, l'art. 42 comma 3 imputa sempre direttamente al Fondo gli oneri certi ma non quantificati derivanti dall'attuazione della direttiva relativa alle discariche dei rifiuti.

L'imputazione di questi oneri diretti e permanenti al Fondo, che contrasta comunque con la sua natura rotativa, avrebbe almeno richiesto il preventivo accertamento che la sussistenza di risorse nel Fondo stesso fosse dovuta ad effettive economie di spesa e non a mere giacenze di cassa.

4.5 Anche nel corso del 2002 è tornato a porsi il problema della copertura delle garanzie dello Stato, per il quale, come è noto, manca una specifica normativa contabile.

Si è trattato, in particolare, della copertura finanziaria, della garanzia statale sui titoli emessi e i finanziamenti assunti dalla "Infrastrutture S.p.A.", prevista dall'art. 8 della legge n. 112 del 15 giugno, di conversione del DL n. 73, legge sui cui riflessi ordinamentali e finanziari la Corte ha espresso il proprio avviso nell'audizione del 7 maggio 2002 presso le Commissioni finanze e tesoro della Camera e nella relazione sulle leggi del II quadrimestre 2002, cui si rinvia.

Pur tenuto conto della trasformazione della garanzia da automatica – come previsto dal decreto legge – a discrezionale, condizionata cioè alla valutazione puntuale anche delle compatibilità economiche, la Corte ha espresso l'avviso che sarebbe stato necessario indicare espressamente che nel caso della concessione della garanzia stessa avrebbero dovuto essere reperiti preventivamente i mezzi di copertura: non sembra infatti rispondere a tale scopo il disposto inserimento della garanzia nell'apposito elenco allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia, in quanto essa è aggiuntiva rispetto a quelle esistenti a legislazione vigente, in base alle quali è stata determinata la dotazione del relativo capitolo di bilancio.

Sempre in tema di copertura delle garanzie prestate dallo Stato, la Corte ha sempre sostenuto che non può ritenersi soddisfacente il mero rinvio a fondi già stanziati in bilancio: tali

fondi, infatti, vengono quantificati a fronte della normativa vigente e non possono riguardare obbligazioni derivanti dalla legislazione successiva.

La legge n. 14 del 27 febbraio 2002, di conversione del DL n. 450/01, nel disporre, tra l'altro, la proroga del termine della garanzia statale per il risarcimento dei danni subiti da terzi in conseguenza di atti di guerra e di terrorismo nell'esercizio del trasporto aereo, già concessa a titolo gratuito dalla legge n. 413/2001, ha previsto la corresponsione di un premio – diversificato secondo criteri indicati dalla legge – da parte delle imprese di trasporto aereo nazionali e delle imprese di gestione aeroportuale, beneficiarie entrambe della garanzia stessa.

Anche se manca qualunque indicazione sui criteri di determinazione del premio, si tratta comunque di un opportuno passo in una direzione diversa dal mero ricorso al Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, che non rappresenta, come già detto, una forma di copertura effettiva.

Resta comunque ferma l'esigenza – indicata anche in Commissione Bilancio Camera (7 febbraio 2002) – di individuare criteri generali di copertura delle prestazioni di garanzia, anche nell'ambito della riflessione sugli strumenti di governo e di controllo della finanza pubblica avviata all'inizio del corrente anno.

4.6 Da ultimo, appare opportuno richiamare l'attenzione sulla legge n. 145 del 15 luglio (disposizioni per il riordino della dirigenza statale, ecc.), con la quale viene tra l'altro introdotta, attraverso la contrattazione collettiva, un'apposita area contrattuale definita di "vicedirigenza", la cui disciplina si applica a partire dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge: ai fini della contrattazione, è prevista l'emanazione di atti di indirizzo all'ARAN "anche per la parte relativa all'importo massimo delle risorse finanziarie da destinarsi".

La mancanza di indicazioni circa le modalità di reperimento delle risorse necessarie per la concreta operatività della nuova area contrattuale aveva indotto la Commissione bilancio della Camera ad esprimere parere contrario sull'emendamento governativo che aveva introdotto tali disposizioni, parere superato con un ulteriore emendamento recepito nel testo finale, in base al quale l'attuazione della norma è rinviata al periodo contrattuale successivo a quello in corso e l'importo delle risorse da destinarsi opera come un tetto di spesa.

Pertanto, il reperimento dei mezzi finanziari occorrenti alla realizzazione della riforma è indirettamente demandato alle future leggi finanziarie nell'ambito della fissazione degli importi da destinare – come dispone l'art. 11 comma 3 lett. h) della legge 468/78 – "al rinnovo del contratto del pubblico impiego".

In sostanza, pertanto, le nuove disposizioni potranno essere operative soltanto quando saranno dotate delle risorse finanziarie occorrenti alla loro copertura.

5. La legge finanziaria.

5.1. Nel precedente capitolo primo, dedicato agli andamenti di finanza pubblica, sono stati esposti i caratteri salienti della manovra di bilancio per il 2003.

Qui, nel rinviare, per quanto riguarda le valutazioni della Corte circa la congruità delle relative previsioni e spesa e di entrata, a tale capitolo e, più estesamente, alle osservazioni formulate nella relazione sulle leggi di spesa dell'ultimo quadrimestre del 2002, si limita l'esame alla tecnica di copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria.

La copertura di tali oneri è caratterizzata anche quest'anno 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 dalla sessione di bilancio per il 2000, anche in ragione della nuova struttura della legge finanziaria e della mutata situazione dei conti pubblici, si è 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.

Già a partire dalla relazione sulle leggi di spesa del terzo quadrimestre del 1999, la Corte, pur senza contestare la legittimità dell'operazione, aveva espresso qualche perplessità sulla sua sostanza.

Si era infatti richiamata l'attenzione sul fatto che il miglioramento del risparmio pubblico può verificarsi nell'ambito di saldi di segno positivo o 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, che quest'anno ricorre per la prima volta anche al netto delle regolazioni contabili, lo squilibrio ancora esistente nella parte corrente del bilancio dovrebbe indurre a ritenere tale utilizzazione — sempre tenendo conto del percorso di risanamento ancora da compiere — non del tutto rispondente a 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.

A tale riguardo, si sottolinea la circostanza che le nuove o maggiori entrate previste a copertura dei nuovi oneri di natura corrente sono costituite quest'anno essenzialmente dai

condoni e misure analoghe, che nel loro insieme “pesano” per circa il 75% del totale dei mezzi di copertura al netto dell'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico e del 63% circa al lordo dell'utilizzazione stessa: provvedimenti questi, come già indicato, dagli effetti non agevolmente prevedibili, perché intesi a sollecitare una reazione da parte di una platea di potenziali interessati sulla base di un calcolo di convenienza su cui influiscono non soltanto fattori logici, ma anche storici e psicologici.

Da ultimo, si richiama nuovamente l'attenzione su due ulteriori inconvenienti derivanti sull'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico.

In primo luogo, infatti, si verifica l'effetto paradossale per cui il peggioramento degli andamenti dell'anno precedente e quindi del risparmio pubblico risultante dall'assestamento determina – qualora non influenzi le previsioni a legislazione vigente per l'esercizio successivo – un ampliamento del differenziale e pertanto una maggiore disponibilità di copertura.

In secondo luogo, il progressivo slittamento temporale dell'approvazione dell'assestamento (quest'anno protratto al 29 novembre) non consente fin quasi al termine della sessione di bilancio di conoscere con certezza il differenziale in parola e pertanto gli strumenti di copertura a disposizione.

Analogamente, miglioramenti gestionali che dovessero manifestarsi nell'ultimo scorcio dell'esercizio non potrebbero modificare il livello certificato dall'assestamento con la conseguenza che il risparmio pubblico dell'esercizio precedente determinato a consuntivo potrebbe essere molto diverso da quello risultante dall'assestamento e anche tale da non dar luogo ad alcun margine differenziale rispetto alle previsioni a legislazione vigente per l'esercizio successivo.