

dell'entità delle risorse allocate nel fondo speciale di parte corrente ed in quello di parte capitale.

Il fenomeno, oltre che dal rispetto di esigenze di bilancio, dipende essenzialmente 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 quest'anno di notevole rilievo finanziario sia sul versante della spesa corrente sia su quello della spesa di investimento, misure che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa.

## **2. Dati e valutazioni d'insieme.**

Nel corso dell'anno in esame sono state complessivamente pubblicate 158 leggi, a fronte di 118 nel 2002 e di 160 nel 2001: in base alla loro tipologia, si rileva, oltre a un massiccio incremento delle leggi di ratifica di trattati internazionali che hanno superato il 40 per cento del totale, una diminuita incidenza delle leggi di conversione di decreti-legge (34, a fronte di 44 nel 2002 e 47 nel 2001), mentre il numero delle leggi di iniziativa parlamentare resta sostanzialmente stabile (27, rispetto a 23 nel 2002 e 48 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 legge di conversione del decreto-legge collegato alla manovra di bilancio, alla legge di assestamento del bilancio, alla legge finanziaria e alla legge di approvazione del bilancio di previsione – ammontano a 90 (52 nel 2002, 79 nel 2001 e 84 nel 2000), di cui 17 (23 nel 2002 e 17 nel 2001) di conversione di decreti-legge.

Dai dati sopra riportati, risulta una battuta d'arresto della tendenza alla generale diminuzione del numero delle leggi di spesa e all'aumento dell'incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria, segnalata negli ultimi esercizi: va tuttavia tenuto presente che nel 2003 la metà delle leggi di spesa riguarda la ratifica di trattati internazionali rispetto alla media di circa un quinto dei precedenti esercizi e che i provvedimenti d'urgenza, anche se meno numerosi, determinano comunque oneri mediamente superiori alle ordinarie leggi di spesa.

Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 2003/2005, che si estende anche all'esercizio 2002 per effetto dell'origine in questo esercizio di una piccola parte degli oneri, ammontano a complessivi 3.878 milioni di euro, cifra che rappresenta una nettissima riduzione sia rispetto agli oneri autorizzati nell'esercizio 2002 anche se considerati al netto della

regolazione debitoria relativa alla copertura delle maggiori occorrenze del servizio sanitario nazionale (15.388 milioni di euro), sia rispetto a quelli autorizzati nei due precedenti esercizi (rispettivamente 16.545 e 18.113 milioni di euro nel 2001 e nel 2000).

La scansione temporale nell'ambito del triennio determina oneri per 2.488 milioni di euro nel 2003, 720 nel 2004 e 605 nel 2005. Al precedente esercizio 2002 sono imputati oneri per poco più di 65 milioni di euro per effetto della pubblicazione nei primi giorni del 2003 di alcune leggi approvate sul finire del 2002, della conversione di un decreto-legge adottato nello stesso anno e di alcuni slittamenti di copertura relativi a spese corrispondenti ad obblighi internazionali (art. 11 bis comma 5 della legge di contabilità).

Dalla ripartizione testé indicata, risulta che la maggior parte degli oneri riguarda il primo anno del triennio di riferimento (2003) e che pertanto si verifica soltanto in misura limitata quel fenomeno di irrigidimento dei futuri bilanci – i cui saldi sono definiti soltanto a livello sostanzialmente programmatico – ripetutamente posto in evidenza in periodi precedenti.

La legislazione dell'anno in esame comporta una quota di spese permanenti pari a circa 229 milioni di euro annui, di gran lunga inferiore sia al 2002 (680 milioni), sia alla media dei precedenti esercizi (circa 1300 milioni). 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. 53 del 28 marzo (delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale: 66,2 milioni annui), dalla legge n. 200 del 1° agosto (varie agevolazioni tributarie: 25,4 milioni annui), dalla legge n. 234 dell'11 agosto (disposizioni in materia di trattamenti pensionistici di guerra: 24,1 milioni) e dalla legge n. 244 del 19 agosto (oneri derivanti dalla ratifica della convenzione di sicurezza sociale con la Santa Sede: 20,8 milioni annui).

Indipendentemente dal minor rilievo assunto nell'anno in esame, la presenza di spese permanenti connesse a posizioni di diritto soggettivo determina comunque un ulteriore irrigidimento del bilancio: proprio per questo la Corte ha più volte richiamato l'attenzione sull'opportunità di modifiche normative che introducano l'obbligo di una motivata valutazione di massima della compatibilità di questo ulteriore irrigidimento con gli obiettivi di politica economica di medio e lungo termine e con i vincoli di livello dei saldi e di progressiva riduzione dello stock del debito.

Si rappresenta inoltre nuovamente l'opportunità che le tabelle A e B allegate alla legge finanziaria indichino quali accantonamenti possano essere utilizzati per spese permanenti. Ciò

consentirebbe anche di evitare che, come talvolta è avvenuto, stanziamenti originariamente di carattere temporaneo siano poi trasformati in permanenti – e pertanto con un ben diverso aggravio per la finanza pubblica – senza che vi sia l'obbligo di fornire alcuna indicazione di carattere finanziario.

Gli oneri pluriennali, tutti invece di parte capitale, sono nella quasi totalità relativi ad interventi effettuati tramite limiti di impegno di durata quindicennale, essenzialmente contenuti nella legge n. 62 dell'8 aprile (vari interventi ed opere di ricostruzione: 48 milioni annui): la loro entità è comunque estremamente ridotta rispetto al passato (poco più di 62 milioni rispetto agli 850 del 2002).

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

Tuttavia, sia nei riguardi degli interventi effettuati tramite limiti di impegno, sia del volume e della quota della spesa di investimento, va tenuto conto, come già avvertito, che i confronti sono poco significativi per effetto della riforma della struttura della legge finanziaria recata dalla legge n. 208 del 1999 e dell'allocazione nella legge stessa di misure espansive.

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 2003, come già nel precedente esercizio, 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.

Resta pertanto non trascurabile la probabilità che si renda necessaria l'applicazione delle norme repressive della legge n. 246 del 2002 e l'attivazione delle connesse clausole di salvaguardia.

### **3. Le leggi di delega.**

La Corte ha più volte richiamato l'attenzione sui particolari profili di criticità della clausola di invarianza degli oneri, che ricorre con grande frequenza soprattutto nelle leggi di delega e che postula in primo luogo l'assenza – nella legge stessa – di norme direttamente produttive di oneri e in secondo luogo la necessità di una dimostrazione analitica che le norme delegate nel loro insieme non comportino oneri aggiuntivi.

Tra gli esempi di maggior rilievo nell'anno di leggi dichiarate finanziariamente neutre, vanno citate la legge n. 30 del 14 febbraio, in materia di occupazione e mercato del lavoro, la legge n. 38 del 7 marzo in materia di agricoltura e la legge n. 131 del 5 giugno (c.d. legge La Loggia), che contiene deleghe al Governo per la individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e per l'attuazione dell'art. 118 Cost. in materia di esercizio delle funzioni legislative.

Tutte queste leggi prevedono che dall'attuazione dei principi direttivi in esse contenute per mezzo dei decreti delegati non debbano derivare oneri aggiuntivi per la finanza pubblica. La legge n. 131, in particolare, oltre alle clausole di invarianza degli oneri, contiene la previsione di garanzie di controllo parlamentare sugli aspetti finanziari attraverso i successivi passaggi decisionali, legislativi ed amministrativi, in essa previsti.

Non vi è dubbio, tuttavia, che le non positive conseguenze – sotto il profilo finanziario – delle precedenti esperienze di decentramento avrebbero dovuto indurre alla massima prudenza a fronte di un così vasto disegno di redistribuzione delle competenze tra stato ed enti territoriali.

Inoltre, la frequente previsione di tempi brevi per il parere delle Commissioni parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi, trascorsi i quali i decreti stessi possono essere comunque adottati, rende più difficile una meditata valutazione dell'effettiva neutralità finanziaria di norme da cui a volte derivano complessi intrecci di conseguenze finanziarie dirette ed indirette.

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

previsionale è preponderante e dalla normazione delegata scaturiscono diritti soggettivi o comunque oneri non modulabili discrezionalmente.

Va infatti considerato, a tale riguardo, che le disposizioni dichiarate finanziariamente neutre non ricadono nelle limitazioni ora stabilite dai commi 6 *bis* e 6 *ter* dell'art. 11 *ter* della legge n. 468 del 1978, come introdotto dalla legge n. 246 del 2002 (c.d. tagliaspese), e non sono pertanto di per sé soggette al relativo monitoraggio. Si ritiene, tuttavia, che l'obbligo di vigilanza sulla corretta applicazione delle norme di spesa, oggetto di tali disposizioni, nonostante non sia espressamente esteso ai complessi normativi soggetti alla clausola di invarianza degli oneri, non possa che riguardare anche questi ultimi per una effettiva e completa realizzazione delle finalità della norma.

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

Altre importanti leggi di delega, approvate nell'anno, prevedono un percorso di copertura dei nuovi oneri decisamente innovativo: si tratta della legge di delega in materia di istruzione e formazione professionale (legge n. 53 del 28 marzo) e di quella per la riforma del sistema fiscale statale (legge n. 80 del 7 aprile).

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

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

Si delinea così un percorso normativo in cui la legge di delega assume in sostanza la natura di una dettagliata enunciazione sia dei capisaldi programmatici, sia dei lineamenti operativi della riforma, la cui realizzazione è però affidata al reperimento delle risorse in sede di

legge finanziaria e solo successivamente – e nei limiti finanziari consentiti dalle risorse già reperite – alla normazione delegata.

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

La mancanza di una diretta individuazione delle risorse finanziarie necessarie per la sua operatività determina peraltro una serie di problemi, anche di natura costituzionale.

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

Tuttavia, nella stessa sentenza la Corte ha anche affermato che “qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l'attuazione stessa comporta, (è) sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, beninteso con prefissione di principi e criteri direttivi, come vuole l'art. 76”. Inoltre, secondo i principi fissati dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 1 del 1966, la sequenza delineata deve fondarsi su una ragionevole prospettiva di equilibrio nel medio periodo.

In applicazione di tali principi, una previsione programmatica inclusa nel DPEF, nei contenuti da ultimo definiti dalla legge n. 208 del 1999, è stata indicata come in grado di offrire il quadro di riferimento per la valutazione della congruità degli equilibri di finanza pubblica ai quali si lega la copertura graduale della riforma, affidata alle leggi finanziarie annuali e ai successivi decreti legislativi.

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

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

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

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

Per quanto riguarda la legge n. 80, nelle grandi linee essa adotta, a copertura degli oneri derivanti dal processo pluriennale di riforma del sistema fiscale statale, modalità simili a quelle della legge n. 53, delineando pertanto un percorso attuativo analogo.

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

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

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

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

In realtà, la disposizione citata appare immediatamente applicabile, senza bisogno di espresso richiamo, anche alle leggi che contengono clausole di neutralità finanziaria. Tuttavia proprio perché la disposta neutralità ha nella maggior parte dei casi, come in quello in esame, carattere nettamente previsionale, si è ritenuto che avrebbe dovuto essere apposta, come richiede

il primo comma novellato del citato art. 11 *ter*, una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eventualmente se ne discostassero.

#### **4. Le clausole di salvaguardia.**

Come è noto, la legge n. 246 del 2002, di conversione del DL n. 194 del 2002, ha integrato l'art. 11 *ter* della legge di contabilità con la regola secondo cui ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese deve indicare espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime.

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

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

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

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

Nella legislazione dell'anno vi sono numerosi esempi di adozione – in applicazione della regola sopraindicata – di clausole di salvaguardia finalizzate alla limitazione della spesa nell'ambito degli stanziamenti in leggi da cui scaturiscono diritti soggettivi o comunque oneri non identificabili come tetti di spesa ed in cui pertanto gli stanziamenti indicati hanno carattere previsionale.

Per quanto riguarda i profili contenutistici di tali clausole, dopo alcune iniziali incertezze si è consolidata la prassi di disporre uno specifico monitoraggio della spesa 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.

La soluzione adottata appare ragionevolmente in grado di garantire una trasparente emersione di eventuali eccedenze di spesa e la loro copertura, consentendo all'Amministrazione di adempiere subito alle proprie obbligazioni e di adottare al più tardi entro i termini per la predisposizione della legge finanziaria per l'anno successivo le misure necessarie (modifica della disciplina istituzionale o copertura delle maggiori occorrenze) per compensare gli effetti negativi delle eccedenze stesse.

Naturalmente, condizioni necessarie per l'applicabilità di tale soluzione sono la presenza di spese di carattere obbligatorio e la loro riconducibilità all'elenco – allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia – dei capitoli per l'aumento delle cui dotazioni il Ministro è autorizzato al prelevamento dal fondo di riserva.

##### **5. Le tecniche di quantificazione degli oneri.**

Anche nel 2003 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.

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 ed 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: ciò allo scopo di pervenire ad 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". A questo riguardo, secondo notizie fornite dall'Amministrazione, è stato opportunamente predisposto un modello di "relazione tecnica standard", attualmente all'esame della Presidenza del Consiglio ai fini della sua adozione mediante una direttiva PCM.

Oltre a questo compito di carattere preventivo, la Ragioneria, come già indicato, esercita ora costantemente, in ottemperanza alle norme del c.d. "decreto taglia-spese", quel monitoraggio degli andamenti della spesa nella fase di attuazione delle leggi necessario ai fini dell'attivazione del procedimento previsto dall'art. 11 *ter*, comma 7 della legge n. 468 del 1978 (assunzione d'iniziativa legislative conseguenti agli scostamenti verificatisi rispetto alle previsioni di spesa o di entrata).

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.

L'esigenza ora indicata appare tanto più da sottolineare in quanto non è attualmente possibile valutare se le risorse stanziare, che rappresentano sì un tetto di spesa, ma che possono

non essere idonee a consentire l'effettivo completamento degli interventi, siano o no sufficienti ad escludere ragionevolmente la necessità in futuro di far ricorso ad ulteriori finanziamenti per effettuare altre spese connesse agli interventi oggetto della norma. Tale valutazione appare tanto più doverosa, in quanto le opere da realizzare attraverso gli investimenti pubblici hanno nella quasi totalità un carattere più o meno marcato di indivisibilità, per cui una realizzazione parziale non determina una utilità direttamente proporzionale alle risorse investite.

#### **6. Le modalità di copertura.**

L'allegato prospetto n. 2 contiene il quadro riassuntivo dei mezzi di copertura utilizzati, dal quale risulta una incidenza di poco superiore al 63 per cento degli oneri coperti a carico degli accantonamenti dei fondi speciali: il dato è abbastanza positivo, sia perché evidenzia un notevole miglioramento rispetto al precedente esercizio, sia perché indica che, almeno nelle grandi linee, è stata rispettata la programmazione della spesa operata in sede di manovra di bilancio.

Sulla concreta attuazione di tale modalità di copertura non vi sono state particolari osservazioni: tra l'altro, nei due casi (legge n. 86 del 15 aprile e legge n. 244 del 19 agosto) in cui l'onere a regime sarà raggiunto, secondo il quadro analitico delle proiezioni finanziarie contenuto nella relazione tecnica, in un esercizio successivo a quelli compresi nel bilancio triennale, l'onere stesso è stato correttamente imputato, secondo una prassi consolidata e condivisa dalla Corte, all'ultimo esercizio compreso nel bilancio triennale (2005).

Qualche perplessità ha tuttavia destato l'utilizzazione dell'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri per far fronte ad oneri connessi all'ordinamento ed al trattamento del personale del Ministero stesso (leggi n. 109 del 23 aprile e n. 122 del 30 maggio).

La finalizzazione dei fondi allocati nell'ambito del suddetto accantonamento risulta infatti limitata all'adempimento di obblighi internazionali, categoria in cui le spese in esame non sono apparse poter essere ricondotte: l'utilizzo di tali fondi per finalità difformi dall'adempimento di tali obblighi ricadrebbe pertanto nel divieto posto dall'art. 11 *ter* comma 1 lett. a) della legge di contabilità.

In entrambi i casi, in sede di discussione in Commissione bilancio la questione è stata tuttavia superata per effetto dell'assicurazione fornita dal Governo – senza peraltro il supporto della documentazione richiesta – della sussistenza nell'accantonamento stesso di risorse eccedenti rispetto a quelle idonee ad assicurare la copertura delle spese derivanti dalla ratifica di accordi internazionali nell'esercizio in corso.

La vicenda ripropone peraltro la questione, già dibattuta in passato, delle conseguenze negative connesse all'indicazione delle voci dei fondi speciali in modo globale, per ministeri di competenza e non per singola iniziativa legislativa, che non consente l'individuazione in modo trasparente di eventuali utilizzazioni "in difformità" degli accantonamenti.

A differenza del consueto, la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa a copertura di nuovi oneri ha assunto un rilievo piuttosto ridotto (meno del 4 per cento del totale).

Le modalità di applicazione, pur comportando taluni miglioramenti rispetto al passato, hanno comunque presentato aspetti di criticità.

In particolare, in alcuni casi (legge n. 33 del 17 febbraio, legge n. 42 del 18 marzo), la relazione tecnica ha omissso qualsiasi indicazione sul programma di spesa relativo allo stanziamento da cui si attinge e non ha fornito alcuna notizia circa eventuali vincoli delle risorse utilizzate.

Tali omissioni, che si ripetono costantemente e su cui la Corte ha formulato ripetute osservazioni critiche, sono particolarmente negative quando la copertura in esame è effettuata mediante una generica imputazione degli oneri a capitoli-fondo – come il Fondo per l'occupazione utilizzato nell'ambito della legge n. 81 del 18 aprile – senza fornire alcuna indicazione circa la precedente destinazione delle risorse, i motivi del loro mancato utilizzo e l'eventuale modifica dei precedenti programmi di spesa.

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

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

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

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

Pur considerati gli eventuali limiti derivanti dal contemperamento dei diritti soggettivi conferiti dalla norma sostanziale con i “criteri e modalità di attribuzione” contenuti nel provvedimento ministeriale, il meccanismo adottato è apparso comunque un deciso passo avanti sulla via di una più corretta applicazione della modalità di copertura in argomento e di una maggiore garanzia di tenuta delle previsioni di spesa.

Il ricorso a modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate è stato utilizzato in due occasioni per una quota complessiva di oneri inferiore al 7 per cento del totale.

Nel primo caso, la legge n. 200 del 1° agosto prevede che talune disposizioni onerose di carattere permanente vengano coperte mediante le maggiori entrate derivanti dalle nuove lotterie ad estrazione istantanea e da altre lotterie da istituire e regolare con decreto ministeriale.

La norma non prevede clausole di salvaguardia né sul versante della spesa né su quello dell’entrata a sua copertura, nonostante la ridotta affidabilità di entrate collegate ai settori dei giochi e delle scommesse.

Nel secondo (legge n. 212 del 1° agosto), la copertura finanziaria per l’aumento dei compensi per l’attività di riscossione è affidata alle maggiori entrate derivanti dall’aumento della quota delle somme riscosse nell’anno precedente che i concessionari della riscossione hanno l’obbligo di versare entro il 30 dicembre di ogni anno.

Anche qui, pur rilevato che il Governo ha fornito, durante la discussione della legge, elementi di informazione in merito alla ragionevole certezza sulla effettiva acquisibilità delle risorse, si è ritenuto che sarebbe stata opportuna la previsione di un monitoraggio dell’entrata e di una clausola di salvaguardia.

Le forme di copertura estranee alla previsione dell’art. 11 *ter* della legge n. 468 hanno “pesato”, in termini finanziari, per oltre un quarto della spesa autorizzata nel 2003 (circa 1 miliardo di euro), ma sono da ricondurre all’unica fattispecie della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali (leggi n. 42 del 18 marzo, n. 219 del 1° agosto e n. 231 dell’11 agosto).

I relativi oneri, analogamente a quanto operato nei numerosi e ricorrenti casi analoghi, sono stati posti a carico del fondo di riserva per le spese impreviste, ai sensi dell’art. 1 comma 63 della legge n. 549 del 1995.

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

Con la legge finanziaria per il 2004 tale esigenza è stata finalmente soddisfatta con l'istituzione di un fondo di riserva di 1.200 milioni di euro per provvedere ad eventuali esigenze connesse con la proroga delle missioni internazionali di pace. Il fondo stesso è correttamente allocato in tab. A tra gli oneri di natura corrente che trovano copertura nell'ambito della legge finanziaria e del provvedimento collegato.

La legge n. 146 del 18 giugno, relativa alla concessione di prestiti garantiti dallo Stato a favore della "Poverty Reduction and Growth Facility" (PRGF) del Fondo monetario internazionale, ha infine riproposto il problema della copertura delle garanzie, per il quale, come è noto, manca una specifica normativa contabile.

Pur considerato che nel caso di specie il coefficiente di rischio appare assai limitato, si è ritenuto che in questo, come nei casi analoghi, avrebbero dovuto essere preventivamente reperiti ed accantonati dei mezzi di copertura proporzionali appunto al coefficiente di rischio connesso a ciascuna garanzia.

Non sembra invece conforme al sistema l'adottato criterio di inserire la garanzia nell'apposito elenco allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia, in quanto la garanzia stessa è aggiuntiva rispetto a quelle esistenti a legislazione vigente, in base alle quali viene determinata la dotazione del relativo capitolo di bilancio.

Resta peraltro ferma l'esigenza 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 lo scorso anno.

## **7. La legge finanziaria.**

Nel precedente capitolo primo, dedicato agli andamenti di finanza pubblica, sono stati esposti i caratteri salienti della manovra di bilancio per il 2004.

Qui, nel rinviare, per quanto riguarda le valutazioni della Corte sulla congruità delle relative previsioni di spesa e di entrata, a tale capitolo e, più estesamente, alle osservazioni formulate nella relazione sulle leggi di spesa dell'ultimo quadrimestre del 2003, si sintetizza quanto contenuto in quest'ultimo documento circa la copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria, le misure correttive degli effetti delle leggi di spesa disposte in applicazione della legge n. 246 del 2002 e le modalità di svolgimento della sessione di bilancio.

A differenza degli ultimi esercizi, per la copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria non si è fatto ricorso all'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 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.

La Corte, pur senza contestare la legittimità dell'operazione, aveva espresso qualche perplessità sulla sua sostanza, distinguendo anche tra le ipotesi di miglioramento nell'ambito di saldi di segno positivo o negativo.

La copertura degli oneri di natura corrente dell'intero triennio è stata così affidata alle risorse fornite dall'articolato della legge finanziaria (complessivamente 2.670 milioni di euro per il 2004, costituiti per oltre il 60 per cento da nuove e maggiori entrate) e soprattutto dalla legge n. 326 del 24 novembre, di conversione del DL n. 269 del 30 settembre, contenente interventi per favorire lo sviluppo e la correzione dei conti pubblici, dal quale sono ricavati mezzi di copertura per 9.126 milioni di euro per il 2004 e importi di poco inferiori per il biennio successivo.

Mentre per quanto riguarda i nuovi oneri le quantificazioni effettuate non sono suscettibili che di eventuali limitatissimi scostamenti, in quanto essi nella quasi totalità hanno carattere permanente e non appaiono suscettibili di modulazione, i mezzi di copertura previsti per il 2004 hanno in parte rilevante natura "una tantum" e vengono sostituiti nel biennio successivo da introiti connessi ad altre tipologie di misure; oltre la metà di tali oneri (rispettivamente circa 4.400 e circa 5.000 milioni di euro rispettivamente nel 2005 e nel 2006) derivano dal potenziamento dell'attività di accertamento e dalla nuova disciplina dei videogiochi e delle scommesse, risorse di natura particolarmente aleatoria.

Sotto il profilo della trasparenza, si è osservato che oltre il 40 per cento delle risorse fornite dall'articolato della legge finanziaria (1.106 milioni di euro) costituiscono effetti indotti dell'operatività di talune disposizioni dell'articolato stesso, con particolare riguardo a quelle connesse ai rinnovi contrattuali, e che la maggior parte di tali effetti non è oggetto di specifica quantificazione da parte della relazione tecnica.

Mancano inoltre una chiara individuazione delle risorse derivanti dalla legge 326 destinate alla copertura degli oneri correnti e soprattutto una ripartizione delle stesse tra incrementi di entrate e riduzione delle spese correnti.

Infine, gli oneri correnti da coprire corrispondenti alla tab. A – ormai peraltro estremamente ridotti – sono correttamente indicati in termini di differenza rispetto alla legislazione vigente, ma non vengono precisati – a differenza del passato – l'ammontare totale delle vecchie e nuove finalizzazioni (al netto delle regolazioni debitorie pregresse) e il fondo speciale di parte corrente a legislazione vigente al netto degli effetti della legge finanziaria.

Nella legge finanziaria in esame si è avuta la prima applicazione dell'art. 1 comma 01 del c.d. "tagliaspese" (legge n. 246 del 2002), che prevede l'integrazione del contenuto della legge finanziaria con norme recanti misure correttive degli effetti delle leggi nel corso della cui attuazione si verificano scostamenti rispetto alle previsioni di copertura.

Le maggiori occorrenze relative ad una serie di voci di spesa sono state infatti evidenziate e correttamente esposte in tab. A per il triennio 2004-2006, mentre per il 2003 sono state registrate nella forma di regolazione debitoria.

Precedentemente, le maggiori occorrenze manifestatesi fino ad agosto/settembre venivano compensate in sede di legge di assestamento, mentre per quelle emerse negli ultimi mesi non restava che la via della sanatoria in occasione della legge di approvazione del rendiconto. Nel successivo esercizio, si procedeva con semplici adeguamenti degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente.

Si è così osservato che, di conseguenza, il procedimento seguito allevia i conti del 2003 per la mancata compensazione in sede di assestamento ed aumenta contemporaneamente di pari importo (circa 1,8 miliardi) il livello delle regolazioni contabili e debitorie, per altri versi stazionarie.

Per quanto riguarda gli anni successivi, si registra invece il positivo risultato dell'emersione in bilancio del reale onere connesso ad una serie di spese e della loro copertura nell'idonea sede della tab. A.

L'unica eccedenza di spesa connessa al dispiegamento degli effetti della legge n. 246 (art. 1 comma 1 lett. b) riguarda i maggiori oneri formati nel 2003 e allocati nell'esercizio 2004 – dove sono regolarmente coperti – derivanti dal blocco della legge concernente l'equa ripartizione per violazione del termine ragionevole del processo (legge n. 89 del 2001).

Le modalità di svolgimento della sessione di bilancio per il 2004 hanno provocato un acceso dibattito, in quanto, in contrasto con la parziale riforma operata dalla legge n. 208 del 1999 che aveva implicitamente soppresso il c.d. "collegato di sessione" e trasferito il suo contenuto, ampliato a misure di sviluppo, nel corpo della legge finanziaria, prevedendo altresì l'istituzione di provvedimenti collegati "fuori sessione" di carattere ordinamentale, parti essenziali del contenuto della manovra – ivi compreso oltre l'80 per cento dei mezzi di