

derivanti dalle varie disposizioni contenute nei commi da 1 a 7 dell'art. 1 è prevista soltanto una copertura complessiva.

La clausola di salvaguardia prevista dalla legge n. 246/2002 per i casi in cui la spesa autorizzata non abbia natura di limite massimo di spesa – come quando vengono costituiti diritti soggettivi a favore di una platea non esattamente predeterminabile di beneficiari – è stata regolarmente apposta a tutti gli stanziamenti di carattere dichiaratamente previsionale, fra cui anche opportunamente, per l'eventuale rischio di cambio, quelli previsti dalla legge n. 60 del 24 febbraio, relativa alla partecipazione finanziaria italiana a vari organismi internazionali, le cui quote sono espresse in dollari.

In qualche caso – ed in particolare per varie disposizioni recate dalla legge n. 47 del 27 febbraio - la qualificazione dello stanziamento quale tetto di spesa e la mancata apposizione della clausola di salvaguardia non sono però apparse convincenti, in quanto le disposizioni stesse costituiscono posizioni soggettive perfette il cui onere non è quantificabile preventivamente con certezza, specie nell'assenza di qualsiasi indicazione che consenta di valutare la congruità delle risorse ad esse destinate.

Per quanto riguarda le modalità operative, si è seguita la prassi - ormai consolidata - 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.

I termini di formulazione della clausola sono analoghi a quelli della legislazione precedente; in talune occasioni, tuttavia, si è fatto riferimento, oltre all'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'art. 11 *ter*, comma 7, della legge di contabilità, ed in

alternativa ad essi, al ricorso alle misure correttive dell'art. 11, comma 3 lettera i-quater della medesima legge (copertura delle eccedenze di spesa con la legge finanziaria).

Quest'ultima procedura, del resto già adottata nello scorso esercizio, anche se certamente meno in grado di quella dell'art. 11 ter comma 7 di ovviare in modo strutturale agli scostamenti, in quanto non prevede espressamente l'obbligo di riferire al Parlamento sulle cause che hanno determinato gli scostamenti stessi anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri, appare tuttavia comunque adempiere anch'essa, nella sostanza, all'obiettivo di fornire copertura ad eventuali eccedenze di spesa rispetto alle previsioni.

In linea generale – e con la sola eccezione della legge n. 17 del 10 gennaio –, la clausola di salvaguardia non è stata apposta agli oneri derivanti dalla ratifica di trattati internazionali, nel presupposto che le ipotesi assunte dalle relazioni tecniche per la quantificazione degli stanziamenti costituiscano riferimenti inderogabili (quali il numero delle riunioni previste e la loro durata, il numero dei partecipanti, ecc.), e che pertanto gli stanziamenti stessi abbiano natura di tetti di spesa.

Al riguardo, si è ritenuto che l'assunzione dell'obbligo di effettuare in via permanente determinati adempimenti – cui corrisponde una pretesa tutelata dal diritto internazionale – non possa consentire eventuali limitazioni agli adempimenti stessi per insufficienza delle risorse stanziare e neppure compensazioni nell'ambito della stessa e delle altre leggi di ratifica.

Di conseguenza, le relative quantificazioni di oneri appaiono di natura previsionale ed è perciò necessaria, per questa tipologia normativa, l'apposizione della clausola di salvaguardia: ciò tanto più in quanto alcune leggi di ratifica recano oneri, sia pure minori, oggetto fin dall'origine di una mera stima, come le esenzioni fiscali previste dalla legge n. 8 del 10 gennaio e gli indennizzi per i danni risultanti da movimenti transfrontalieri di organismi viventi modificati, previsti dal protocollo di Cartagena ratificato con la legge n. 27 del 15 gennaio.

3. Le leggi di delega.

La Corte ha più volte richiamato l'attenzione sui profili di criticità delle clausole di neutralità finanziaria, che ricorre con grande frequenza soprattutto nelle leggi di delega, osservando che la clausola stessa – oltre a presupporre ovviamente l'assenza di principi direttivi di per sé produttivi di oneri – postula la necessità di una dimostrazione analitica che le norme delegate non comportino oneri aggiuntivi.

Un esempio di grande rilievo, per la vastità della materia delegata, è costituito dalla legge n. 186 del 27 luglio, di conversione del DL n. 136 del 28 maggio, che contiene deleghe per la riforma dell'organizzazione del Governo, del Ministero per i beni e le attività culturali, della

Biennale di Venezia e della Triennale di Milano, delle strutture del Ministero della difesa e degli organi collegiali della scuola, nonché per il riassetto delle disposizioni legislative vigenti in materia di teatro, musica, sport, proprietà letteraria, parità e pari opportunità tra uomo e donna.

Per tutte le deleghe è prevista, quale criterio direttivo, la clausola di neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato.

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 necessario 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.

A tale proposito, si è espresso l'avviso che l'obbligo di vigilanza sulla corretta applicazione delle norme di spesa di cui ai commi 6-bis e 6-ter dell'art.11-ter della legge 468/78, come introdotti dalla legge n. 246/02, nonostante non sia espressamente esteso ai complessi normativi dichiarati finanziariamente neutri, non possa che riguardare anche questi ultimi per una effettiva e completa realizzazione delle finalità della norma.

Oltre ad altre minori, nel 2004 sono state conferite al Governo deleghe di grande rilievo nel settore della previdenza pubblica, recate dalla legge n. 243 del 23 agosto.

Questa legge conferisce al Governo la delega per la riforma della normativa in materia di previdenza obbligatoria e complementare, nonché ulteriori deleghe per l'estensione dell'obiettivo dell'elevazione dell'età media anche ai regimi pensionistici diversi dall'assicurazione generale obbligatoria e per la definizione di soluzioni alternative all'elevazione dell'età media di accesso al pensionamento.

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 iscriverne annualmente nella legge finanziaria in coerenza con quanto previsto dal Documento di programmazione economico-finanziaria ed è espressamente disposto che i decreti legislativi di attuazione siano emanati solo successivamente all'entrata in vigore di provvedimenti legislativi che stanino le occorrenti risorse finanziarie e che alla copertura di eventuali oneri derivanti dai decreti legislativi stessi si provveda con legge finanziaria.

Si delinea così un percorso normativo analogo a quello già adottato per la legge n. 53 del 2003 (delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione) e per la legge n. 80 del 2003 (delega per la riforma del sistema fiscale statale): la legge di delega assume anche

qui la natura di una dettagliata enunciazione dei capisaldi programmatici e dei lineamenti operativi della riforma, la cui realizzazione — in ragione della portata della riforma stessa e dell'opportunità di procedere in tempi non brevi anche in vista di possibili integrazioni e correzioni del suo disegno — è però affidata al reperimento di risorse in sede di legge finanziaria e solo successivamente — e nei limiti consentiti dalle risorse già reperite — alla normazione delegata.

Ai fini del rispetto dell'obbligo posto dall'art. 81 Cost., il punto fermo della nuova normativa è pertanto costituito dalla regola secondo cui la copertura, anche se successiva, deve comunque precedere l'operatività del disegno normativo della legge di delega attraverso i decreti delegati: peraltro, in relazione alla mancanza di una diretta individuazione delle risorse finanziarie necessarie, va richiamato il principio enunciato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 226 del 1976, secondo cui spetta in linea di principio alla legge di 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 può 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: in tal senso — nel senso cioè di una individuazione almeno sommaria delle risorse complessivamente necessarie per l'attuazione della riforma e della loro scansione temporale, e non in quello di una mera anticipazione delle contingenti risorse finanziarie disponibili — dovrebbe pertanto interpretarsi il rinvio al DPEF contenuto nell'ultima parte del citato comma 41.

Naturalmente, come già sottolineato dalla Corte in occasione dell'esame delle leggi di delega con analogha modalità di copertura, 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.

A tale proposito, la Commissione bilancio del Senato (seduta del 12 febbraio 2004) ha espresso l'avviso che nel caso di specie la modalità di copertura adottata "può considerarsi ragionevole dal momento che i vari tipi di interventi interessati presentano sufficienti margini di flessibilità e gradualità e risultano pertanto realizzabili nel limite e nella misura delle risorse che di anno in anno saranno destinate allo scopo in sede di legge finanziaria".

E' comunque fuor di dubbio che il ricorso alla modalità di copertura in questione, per il suo carattere di assoluta eccezionalità, debba essere operato con grande prudenza, anche per evitare l'enunciazione di principi normativi privi di rispondenza attuativa.

Sotto il profilo procedurale, il testo definitivo, in sostituzione dell'obbligo del Governo — previsto in un primo tempo — di conformarsi alle condizioni, purché di contenuto identico, espresse dalle commissioni parlamentari competenti per la materia e per le conseguenze di carattere finanziario, prevede, ove il Governo non ritenga di uniformarsi alle condizioni eventualmente formulate circa l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi, nonché con riferimento all'esigenza di garantire il rispetto dell'art. 81 comma 4 della Costituzione, l'obbligo di ritrasmettere alle Camere i testi, corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni.

Pur tenuto conto della difficoltà di pervenire a condizioni identiche da parte di organi diversi, non vi è dubbio che la precedente formulazione offrisse garanzie decisamente maggiori.

Oltre alle disposizioni potenzialmente onerose che derivano dalle deleghe di cui si è finora discusso, la legge prevede una delega al Governo per il riordino degli enti pubblici di previdenza ed assistenza obbligatoria, riordino dal quale non debbono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; è poi disposto che eventuali maggiori oneri trovino copertura ai sensi dell'art. 11^{ter} comma 7 della legge di contabilità e che ai decreti delegati si applichi la stessa procedura rafforzata prevista per i decreti produttivi di oneri, comprensiva della redazione di una relazione tecnica sugli effetti finanziari.

Entrambe le disposizioni appaiono utili a ridurre i margini di incertezza connessi alle difficoltà del riscontro dell'effettività delle clausole di neutralità finanziaria più volte poste in evidenza dalla Corte: la prima perché il rinvio all'art. 11^{ter} comma 7 della legge di contabilità, oltre alla sua valenza sostanziale, implica il monitoraggio delle conseguenze finanziarie dei decreti, che altrimenti, contenendo disposizioni dichiarate finanziariamente neutre, non ricadrebbero di per sé nelle limitazioni stabilite dal comma 6^{bis} dello stesso articolo e non sarebbero pertanto automaticamente soggette al relativo monitoraggio; la seconda, perché consente il riscontro *ex ante* da parte del Parlamento — per di più con procedura rafforzata

dall'eventuale duplice espressione del parere — del rispetto della clausola stessa con la maggior cognizione consentita dalla disponibilità della necessaria relazione tecnica.

Un'altra delega di rilievo è stata poi conferita con la legge n. 252 del 30 settembre per la disciplina del rapporto di impiego del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

La delega deve essere esercitata sulla base di una serie di principi e criteri direttivi, per la cui realizzazione nella normativa delegata è prevista una copertura forfettaria (senza disaggregare cioè le singole destinazioni delle risorse) a carico del fondo speciale di parte corrente, utilizzando in difformità l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri, accantonamento peraltro di norma destinato alla copertura di oneri derivanti da obblighi internazionali.

Lo stanziamento sembra aver natura di tetto di spesa sia perché non è prevista alcuna clausola di salvaguardia, come sarebbe necessario se esso avesse natura previsionale, sia per le espresse indicazioni al riguardo contenute nella relazione tecnica; tuttavia, tale qualificazione dello stanziamento non è chiaramente espressa nel testo legislativo.

La relazione tecnica, che, come si è detto, qualifica lo stanziamento come tetto di spesa, non fornisce alcuna indicazione di dettaglio sugli effetti finanziari di ciascuno dei suddetti principi e criteri di delega, ma asserisce che soltanto in sede di redazione della relazione tecnica relativa agli schemi dei decreti legislativi potrà essere indicata in maniera puntuale l'utilizzazione delle risorse stanziare.

Non è stato pertanto possibile valutare *ex ante* l'adeguatezza del tetto di spesa rispetto alle finalità perseguite e neppure la coerenza del tetto stesso con l'applicazione dei principi e criteri direttivi della delega, anche perché alla stato non può escludersi che dal disposto inquadramento dei vigili del fuoco in regime pubblicistico possano derivare effetti indotti in altri settori della pubblica amministrazione.

Inoltre, il controllo parlamentare della normativa delegata, pur previsto (art. 2 comma 2), non è di natura rafforzata come quello ad esempio previsto per l'analoga normativa adottata sulla base della delega in materia previdenziale disposta dalla legge n. 243.

Proprio tenendo presente quanto osservato su quest'ultima legge, si è espresso l'avviso che soltanto in casi eccezionali - ed in presenza di vaste riforme di complessi settori che richiedono ingenti risorse finanziarie, tempi lunghi ed approssimazioni successive in diversi esercizi agli obbiettivi prefissati - possano giustificarsi deviazioni dall'ordinato svolgimento della legislazione di spesa, mentre una generalizzazione di eccezioni a tale ordinato svolgimento determinerebbe in sostanza una erosione dei principi anche costituzionali che presiedono alla legislazione stessa.

Come già accennato nella parte iniziale, proprio in considerazione del processo di obbiettivo spostamento dell'asse decisionale concreto in direzione dei decreti legislativi che si è verificato negli ultimi anni e che trova conferma anche nella normativa presa in esame nelle pagine che precedono, la Corte ha assunto l'iniziativa di sottoporre ai Presidenti delle Commissioni bilancio delle due Camere l'opportunità di estendere ai decreti legislativi pubblicati nello stesso periodo le relazioni sulle leggi di spesa che ogni quadrimestre rimette al Parlamento ai sensi dell'art. 111^{ter}, comma 6, della legge di contabilità.

Soltanto attraverso l'esame delle norme sostanziali da cui deriva l'effettivo onere posto a carico della finanza pubblica possono essere infatti formulate valutazioni sulla loro aderenza alle autorizzazioni di spesa contenute nelle leggi di delega e riscontrato l'effettivo rispetto della eventuale condizione di neutralità finanziaria delle norme delegate.

I Presidenti di entrambe le Commissioni hanno convenuto sull'opportunità dell'iniziativa della Corte.

4. Le tecniche di quantificazione degli oneri.

Anche nel 2004 il quadro complessivo delle tecniche di quantificazione degli oneri non è stato caratterizzato da particolari elementi di novità e continua pertanto a presentare in sostanza i consueti caratteri, su cui la Corte si è già soffermata nelle precedenti relazioni, formulando osservazioni che qui non possono che essere ripetute.

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

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

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

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

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

Tra i numerosi esempi di insoddisfacenti tecniche di quantificazione (una esauriente rassegna è contenuta nelle relazioni quadrimestrali) possono essere qui citate le tre leggi (n. 146, 147 e 148 dell'11 giugno) istitutive delle nuove province di Monza e Brianza, Fermo e Barletta – Andria - Trani.

Le tre leggi, tutte di iniziativa parlamentare ma corredate ciascuna, su richiesta delle Commissioni bilancio, di tre successive relazioni tecniche, prevedono alcuni oneri che la relazione tecnica qualifica come necessari – relativi sia alla costituzione e al funzionamento dell'ufficio del commissario cui è affidato il compito di curare tutti gli adempimenti necessari alla costituzione degli organi di governo del nuovo ente, sia allo svolgimento delle elezioni – e altri oneri qualificati come eventuali, che derivano dall'istituzione degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato.

La congruità della quantificazione di alcuni di questi oneri – argomento su cui si svolse un articolato dibattito nelle Commissioni bilancio – ha destato alcune perplessità.

In primo luogo l'attività del commissario investe un arco temporale maggiore di quello oggetto del finanziamento e della relativa copertura, come risulta anche dalla relazione tecnica aggiuntiva depositata nel corso dell'esame in Commissione bilancio Senato. Il presupposto di una "soppressione" di tale attività al termine del periodo oggetto di copertura finanziaria, presupposto a base del parere non ostativo espresso dalla Commissione, non appare al riguardo persuasivo.

In secondo luogo, le risorse destinate all'istituzione di uffici periferici dell'amministrazione statale sono sufficienti soltanto per una parte di essi. Pur considerata la non obbligatorietà dell'istituzione degli uffici provinciali ai sensi dell'art. 21 comma 3 lettera f) del TU delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, non possono non richiamarsi sia l'esperienza della "proliferazione di uffici statali" sul territorio delle nuove province, segnalata anche dai rappresentanti dell'ANCI, dell'UPI e della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle Province autonome nell'audizione alla Camera del 24 luglio 2003, sia i finanziamenti aggiuntivi alle province istituite nel 1992 recati dalla legge n. 284/95 per il funzionamento degli uffici periferici del Ministero dell'interno.

Inoltre, la frammentazione dei capoluoghi delle nuove province potrebbe comportare ulteriori oneri.

E' sembrata infine del tutto teorica la possibilità che le risorse erariali destinate alle esigenze finanziarie delle nuove province trovino esatta compensazione nei minori trasferimenti alle province madri: si è fatto a tale riguardo riferimento al supplemento di risorse assegnate con la legge finanziaria per il 1997 alle province di Catanzaro, Forlì e Vercelli in seguito all'istituzione di nuove province su parti del loro territorio.

Conclusivamente, pur tenuto conto della natura di tetto di spesa degli stanziamenti delle leggi in esame, sulla base di dati di ragionevolezza e di esperienza non vi è certezza che il meccanismo avviato con le leggi stesse non richieda, per il suo funzionamento a regime, il conferimento di ulteriori risorse.

Va poi rilevato che, tra le carenze di carattere generale delle relazioni tecniche, permane la frequente mancanza di indicazioni sui criteri di quantificazione degli stanziamenti di parte capitale e comunque, più in generale, degli stanziamenti che costituiscono dei tetti di spesa. Tali indicazioni dovrebbero non soltanto offrire la dimostrazione della congruità degli stanziamenti stessi rispetto agli obiettivi perseguiti, ma anche consentire valutazioni circa la possibile esistenza di ulteriori oneri derivanti dalla necessità di effettuare altre spese connesse all'intervento oggetto della norma o comunque al completamento dell'intervento stesso.

Tra gli esempi del 2004 può essere citato il fondo istituito presso il Ministero dell'economia dalla legge n. 139 del 28 maggio – in sede di conversione del DL 79 del 29 marzo – per realizzare interventi di ristrutturazione, manutenzione, messa in sicurezza e adeguamento alle norme tecniche sugli edifici sedi di organismi istituzionali dello Stato.

Nonostante il rilievo finanziario dello stanziamento – il fondo è stato dotato di 100 milioni di euro – nessun elemento è stato fornito sulle specifiche esigenze da soddisfare e sulla concreta destinazione delle risorse, con conseguente incertezza circa il rapporto tra gli obiettivi

da realizzare e la dotazione del fondo.

Uno specifico problema è infine posto dalla legge n. 40, contenente norme in materia di procreazione medicalmente assistita. Non è infatti chiarito in modo univoco, né nella legge né nella relazione tecnica, il punto fondamentale se le prestazioni sanitarie siano o no ricomprese nei livelli essenziali di assistenza: l'art. 6 comma 2 della legge si limita infatti ad indicare che “alla coppia devono essere prospettati con chiarezza i costi economici dell'intera procedura qualora si tratti di strutture private autorizzate”.

Analoghe perplessità sono state evidenziate nel dibattito presso la Commissione bilancio Senato, che ha espresso il parere di nulla osta sulla norma in questione “nel presupposto che le prestazioni in materia di procreazione medicalmente assistita non sono ricomprese nei livelli essenziali di assistenza e non configurano diritti soggettivi”.

5. Le modalità di copertura.

Dall'allegato prospetto n. 2, che contiene il quadro riassuntivo dei mezzi di copertura utilizzati, risulta una incidenza di appena il 27 per cento del totale degli oneri coperti a carico degli accantonamenti dei fondi speciali.

Per una più corretta valutazione del dato, va però tenuto conto in primo luogo che il totale degli oneri comprende l'importo complessivo di 4.450 milioni di euro relativo alla proroga dei termini del condono edilizio e alla connessa costituzione dell'apposito fondo a copertura della legge finanziaria ed in secondo luogo che gli stanziamenti per la prosecuzione delle missioni militari all'estero (legge n. 68 del 12 marzo e leggi n. 207 e 208 del 30 luglio per un totale di circa 1.168 milioni) sono soltanto formalmente coperti attraverso la riduzione della precedente autorizzazione di spesa recata dall'art. 3 comma 8 della legge finanziaria per il 2004: questa autorizzazione di spesa è infatti relativa alla costituzione di un fondo di riserva specificamente destinato alle spese per missioni militari all'estero e alimentato con risorse allocate nel fondo speciale di parte corrente.

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

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

Per quanto riguarda le modalità applicative, si è rilevata in numerose occasioni (leggi n. 193 del 28 luglio, n. 252 del 30 settembre, n. 269 e 271 del 12 novembre e n. 291 del 3 dicembre) l'utilizzazione del fondo speciale di parte corrente relativo al Ministero degli esteri a copertura di oneri diversi dall'adempimento di obblighi internazionali.

La finalizzazione dei fondi allocati nell'ambito del suddetto accantonamento risulta però, dalla documentazione fornita a corredo del disegno di legge finanziaria, limitata all'adempimento di obblighi internazionali, il loro utilizzo per finalità difformi dall'adempimento di tali obblighi sembrerebbe pertanto ricadere nel divieto posto dall'art. 11^{ter} comma 1 lett a) della legge di contabilità.

In sede di discussione in Commissione bilancio la questione è stata tuttavia superata per effetto dell'assicurazione fornita dal Governo della sussistenza nell'accantonamento stesso di risorse sufficienti a garantire la copertura dei provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali.

Va tuttavia rilevato che, a rigore, le risorse per la copertura dei provvedimenti legislativi in corso allocate nelle tab. A e B della legge finanziaria sono ripartite esclusivamente per ministeri senza l'indicazione delle specifiche finalizzazioni, circostanza questa che non consente l'individuazione in modo trasparente nell'ambito dei singoli ministeri e con riferimento al testo legislativo – di eventuali utilizzazioni “in difformità” degli accantonamenti.

Si è però anche richiamata l'attenzione sul fatto che, per carenza di risorse nell'accantonamento di cui trattasi, il finanziamento della proroga della Convenzione di Londra sull'aiuto alimentare è stato limitato, sia pure secondo l'originaria programmazione, all'anno 2003, rimandando ad un provvedimento successivo la copertura dell'ulteriore proroga – già deliberata nel giugno 2003 - per gli anni 2004 e 2005.

Si è pertanto espresso l'avviso che l'utilizzazione di tale accantonamento per finalità diverse dall'adempimento di obblighi internazionali dovrebbe essere quantomeno accompagnato dall'indicazione nella relazione tecnica dell'originaria destinazione delle risorse utilizzate e dei motivi del mancato utilizzo.

Utilizzando gli stessi criteri di correzione dei dati formali ora esposti, la quota delle coperture effettuate mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa risulta di circa il 13 per cento del totale.

Le modalità di applicazione di questa forma di copertura continuano a presentare aspetti di criticità, relativi in particolare alla costante carenza di notizie sulle autorizzazioni di spesa che vengono ridotte.

In particolare, in numerosi casi (legge n. 63 del 5 marzo, legge n. 77 del 27 marzo, legge n. 139 del 28 maggio, legge n. 164 del 2 luglio, ecc.), la relazione tecnica non contiene alcuna indicazione sul programma di spesa relativo allo stanziamento da cui si attinge e non fornisce 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 è effettuata mediante una generica imputazione degli oneri a capitoli-fondo – quali il fondo per il finanziamento ordinario delle università utilizzato nell’ambito della legge n. 63, i fondi per il concorso statale nel pagamento degli interessi e quello per le assunzioni in deroga utilizzati dalla legge n. 252 e il fondo nazionale per il sostegno all’accesso delle abitazioni di locazione utilizzato dalla legge n. 269 – 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.

Per quanto riguarda poi la legge n. 77 del 27 marzo, di conversione del DL n. 16 del 27 gennaio (“Disposizioni urgenti concernenti i settori dell’agricoltura e della pesca”), oltre alle carenze ora indicate, si è rilevato che gli oneri connessi al mantenimento delle dotazioni organiche complessive del Corpo forestale dello Stato nonostante il transito di una parte del personale nei servizi forestali regionali (art. 1, comma 3 della legge di conversione) sono coperti mediante riduzione delle autorizzazioni di spesa di cui ai d.lgs. n. 227 e 228 del 2001, recanti norme sull’orientamento e la modernizzazione, rispettivamente, del settore forestale e del settore agricolo: in sostanza, spese di natura corrente verrebbero così a sostituirsi a spese di investimento.

Si è infine ripetuto in più occasioni il ricorso al Fondo per l’occupazione, che, come più volte rilevato, sembra assumere una funzione in sostanza non dissimile da quella dei fondi speciali destinati alla copertura delle leggi di spesa.

Peraltro, l’utilizzazione di questo Fondo a copertura di una rilevante quota degli oneri derivanti dall’estensione degli ammortizzatori sociali al settore del trasporto aereo per il periodo 2005/2010 (legge n. 291 del 3 dicembre, di conversione del DL n. 249 del 5 ottobre) presenta particolari aspetti di criticità.

Si è infatti in primo luogo osservato che il Fondo per l’occupazione ha una dotazione determinata dalla legislazione vigente in relazione a occorrenze in larga massima già emerse e che la sua idoneità a far fronte ad esigenze finanziarie di grande rilievo come quelle oggetto di questa previsione di spesa (complessivamente 336 milioni di euro) richiederebbe una riduzione di impegni già previsti o in caso contrario una indicazione dei motivi della disponibilità delle necessarie risorse. Peraltro, come osservato dal Servizio del bilancio della Camera, allo stato il

fondo, in base alla legge finanziaria per il 2005, dispone di risorse che nel 2007 sono inferiori alla previsione di copertura della legge in oggetto.

In sostanza, pertanto, l'effettiva copertura della spesa è demandata a risorse che dovranno essere individuate dalle future leggi finanziarie.

In secondo luogo, la norma contiene una clausola di salvaguardia, in cui, oltre alla consueta previsione del monitoraggio – cui deve provvedere l'INPS – e dei provvedimenti correttivi conseguenti agli eventuali scostamenti, viene disposto che, limitatamente al periodo strettamente necessario all'adozione di tali provvedimenti correttivi, alle eventuali eccedenze di spesa si provvede mediante corrispondente rideterminazione degli interventi posti a carico del Fondo per l'occupazione: a chiarimento delle modalità di tale rideterminazione, il Governo, in sede di commissioni bilancio, ha precisato che le eccedenze stesse saranno fronteggiate con risorse prelevate da interventi programmati aventi carattere discrezionale, che non incidono pertanto su diritti soggettivi.

La disposizione, anche se finalizzata ad un maggior controllo della tenuta finanziaria del provvedimento, non è però apparsa del tutto idonea allo scopo, in quanto, se già desta perplessità la prenotazione di risorse sul fondo per l'occupazione degli esercizi 2008–2010, non ancora finanziato, a maggior ragione appare del tutto imprevedibile se e in che misura in tali esercizi potranno rinvenirsi nel fondo stesso risorse destinate ad interventi di carattere discrezionale.

Da ultimo, si è riscontrato in taluni casi (legge n. 47 del 27 febbraio e legge n. 143 del 4 giugno), come già nei precedenti esercizi, l'imputazione di spesa permanente a stanziamenti determinati annualmente nella tab. C allegata alla legge finanziaria.

Al riguardo, si è nuovamente osservato che l'utilizzazione della tab. C a copertura di oneri permanenti di carattere rigido in quanto connessi a diritti soggettivi si pone in contrasto con la stessa ragione d'essere della tab. C, costituita dalla modulabilità degli stanziamenti in essa allocati: possono essere infatti rinviati alla tab. C della legge finanziaria soltanto gli oneri ultratriennali destinati da leggi permanenti di spesa non ancora determinati nel loro importo (cfr. ex art. 11 comma 3 lett. D della legge di contabilità).

Il ricorso a modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate è stato utilizzato essenzialmente nell'ambito della legge n. 47.

Le entrate stesse sono state utilizzate a copertura del finanziamento erariale del contratto dei dipendenti del trasporto pubblico locale e a copertura degli oneri derivanti dalla proroga dei termini relativi alle agevolazioni per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio.

La maggiore entrata utilizzata per il finanziamento del contratto dei dipendenti del trasporto pubblico locale è costituita dall'incremento dell'accisa sulla benzina, il cui gettito, alla luce dei dati contenuti nella relazione tecnica e di quelli successivamente forniti sulla base dei dati di consuntivo 2003, è apparsa, sia pur considerate possibili contrazioni dei consumi e la quota destinata alla copertura delle ristrutturazioni edilizie, comunque sufficiente a consentire la copertura dell'onere, che costituisce un tetto di spesa. Non è stato però chiarito se regioni ed autonomie locali siano in grado di far fronte con le proprie risorse alla quota a loro carico dell'emolumento "una tantum" previsto dal contratto.

Per quanto riguarda invece la proroga delle agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie, i cui oneri sono quantificati dalle relazioni tecniche — in modo complessivamente attendibile — sulla base delle quantificazioni già effettuate per la legge finanziaria per il 2003, la copertura è affidata in parte alle residue disponibilità dei proventi dell'aumento dell'accisa sulla benzina, in parte ai proventi derivanti dalla proroga di termini in materia di definizioni agevolate ed in parte infine alla conferma per l'anno 2004, in luogo della determinazione su base percentuale, degli importi dell'acconto dovuto nel 2003 dai concessionari della riscossione.

Queste due ultime fonti di copertura hanno peraltro determinato qualche dubbio circa la loro effettività. Per quanto riguarda la proroga delle definizioni agevolate, infatti, è molto incerto se da essa possa derivare l'incremento delle entrate nella misura stimata dalla relazione tecnica: come osservato dal Servizio Bilancio del Senato, l'ipotesi di maggior gettito appare legata a supposizioni ed ipotesi non verificabili *ex ante* e difficilmente riscontrabili anche *ex post*, dato che il termine di pagamento relativo al condono fiscale era ancora aperto alla data di pubblicazione della legge.

Per quanto riguarda poi l'acconto dei concessionari della riscossione, la relazione tecnica non fornisce alcuna previsione sull'entità dell'importo riscosso dai concessionari nel 2003: non è quindi possibile calcolare quale sarebbe stato l'acconto dovuto a legislazione vigente e quindi la differenza derivante dalla disposizione in esame.

Pur tenuto conto della serietà di alcune argomentazioni formulate dal Governo per confermare la piena attendibilità delle valutazioni di maggior gettito, si è però rilevato che a fronte di oneri certi vi sono entrate la cui effettiva realizzabilità presenta comunque margini di incertezza.

A differenza del consueto, le forme di copertura estranee alla previsione dell'art. 11^{ter} della legge n. 468 hanno avuto una incidenza estremamente modesta, addirittura inferiore all'1 per cento al netto delle operazioni di ricalcolo avanti descritte.

Le osservazioni di maggior rilievo formulate dalla Corte su tali modalità di copertura, tutte atipiche, sono state le seguenti.

In un caso (legge n. 90 dell'8 aprile), l'onere — non supportato da relazione tecnica per l'origine parlamentare della norma — per le ulteriori agevolazioni fiscali (riduzione dell'IVA) concesse a partiti e movimenti, liste di candidati e candidati in occasione delle consultazioni elettorali è coperto mediante corrispondente riduzione del fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente di cui all'art. 9-ter della legge di contabilità.

Premesso che la riduzione dovrà essere effettuata mediante formale provvedimento di variazione di bilancio, si è espresso l'avviso che l'utilizzazione di tale fondo sia consentita non per la copertura di nuove spese, ma soltanto per ovviare a eventuali deficienze nelle dotazioni delle unità previsionali di base, emerse nel corso della gestione del bilancio, sulla base della legislazione vigente.

In un altro caso (legge n. 291 del 3 dicembre, di conversione del DL n. 249 del 5 ottobre), alcune disposizioni in materia pensionistica per il settore del trasporto aereo sono state coperte mediante ricorso alla quota di pertinenza statale dell'8 per mille dell'IRPEF.

In disparte i profili di rispondenza delle finalità di utilizzazione dell'otto per mille previste dalla legge istitutiva con quelle della legge in argomento — che comunque costituisce una fonte normativa del medesimo rango della precedente — si è ritenuto che la copertura non fosse del tutto coerente col sistema, in quanto l'otto per mille, per la sua aleatorietà non è idoneo, almeno in astratto, alla copertura di spese permanenti.

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

La legge n. 143 del 4 giugno, di conversione del DL n. 97 del 7 aprile, formula un piano pluriennale di nomine di insegnanti i cui effetti sono procrastinati ad un tempo successivo al reperimento delle relative risorse, da iscrivere annualmente nella legge finanziaria.

Premesso che non vi è un problema attuale di copertura in mancanza di operatività della spesa, si è però al riguardo osservato che il ripetersi di leggi di riforma che rinviando la loro attuazione a finanziamenti successivi merita un'attenta riflessione, anche perché si ingenerano in tal modo affidamenti senza che sussistano elementi certi circa la loro realizzazione.

La legge n. 186 del 27 luglio, di conversione del DL n. 136 del 28 maggio, oltre alle deleghe cui si è fatto cenno nelle pagine che precedono, contiene altre norme, inserite in sede di conversione, di notevole rilievo sotto il profilo della ricaduta sulla finanza pubblica.

In particolare, l'art. 1 differisce di sei mesi la validità di alcune categorie di contratti di lavoro presso l'INPS, l'INAIL e l'INPDAP, ponendo i relativi oneri finanziari a carico degli

ordinari stanziamenti di bilancio degli enti stessi e senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato e per la finanza pubblica.

A parte l'incongruenza di quest'ultima disposizione con la precedente, è stato osservato che, ai sensi dell'art. 27 della legge di contabilità, sarebbe stata necessaria la quantificazione dell'onere nel testo legislativo e una più precisa individuazione nei bilanci degli enti, attraverso una relazione tecnica, delle disponibilità necessarie per fronteggiare gli oneri derivanti dalla norma.

Non si è ritenuto sufficiente a soddisfare tale principio la mera dichiarazione del rappresentante del Governo (Comm. Bil. Senato, 7 luglio 2004) che gli enti hanno provveduto alla quantificazione e che sono presenti idonee disponibilità nei loro bilanci.

6. La legge finanziaria.

Nel precedente capitolo dedicato agli andamenti di finanza pubblica sono stati esposti i caratteri salienti della manovra di bilancio per il 2005.

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 2004, 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.

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

Quest'ultimo è pertanto destinato nella sua totalità (2.399 milioni di euro), insieme alla differenza tra gli oneri di natura corrente e i relativi mezzi di copertura (918 milioni di euro), a costituire un margine a garanzia dell'effettiva copertura degli oneri correnti del 2005, richiesta dall'art. 11 comma 5 della legge di contabilità in applicazione dell'art. 81 Cost.. Il margine stesso è molto più rilevante nei due successivi esercizi compresi nel bilancio pluriennale, ma va tenuta presente a tale riguardo la ridotta rappresentatività di quest'ultimo.

La copertura degli oneri di natura corrente dell'intero triennio resta così affidata alle risorse fornite dall'articolato della legge finanziaria e in parte, in via indiretta, dalla legge n. 307 del 27 dicembre, di conversione del DL n. 282 del 29 novembre.