

hanno marcato l'esigenza di rivalorizzazione del bilancio e di un suo più stretto raccordo con gli altri aggregati di finanza pubblica.

Molti sono i fattori che hanno condotto alla "crisi" del bilancio dello Stato, in termini sia di tenuta dei principi contabili sia di rappresentatività. Per l'un verso si tratta di problemi di lunga durata e, per l'altro, di evenienze proprie degli ultimi anni: aspetti questi che si inquadrano nell'ambito dell'effettivo ruolo svolto dalla legge di bilancio nel governo del sistema di finanza pubblica.

3.2 Sul versante della competenza, è da tempo in discussione il mantenimento di istituti radicati nella tradizione contabile del nostro Paese. Tale è il caso dei residui di stanziamento, che mal si conciliano con il profilo dell'annualità delle autorizzazioni di bilancio.

Rientra in questa tematica anche il rapporto tra spese pluriennali e bilancio, che richiede - se non altro - l'appontamento di un adeguato quadro complessivo degli impegni assunti al di là degli stanziamenti annuali.

Elementi di problematicità investono anche l'istituto dei "limiti di impegno", che in qualche misura finiscono per incrementare la rigidità dei bilanci futuri.

La vera anomalia - di per sé non automaticamente legata al bilancio di competenza - è costituita dal cospicuo stock di residui passivi, che persiste pur dopo gli interventi di cosmesi contabile, adottati con la legge finanziaria per il 1997. Concorrono a tale esito una legislazione di spesa sganciata dalle capacità operative dell'amministrazione, la farraginosità delle norme procedurali e contabili e un approccio sostanzialmente di tipo burocratico alla gestione del bilancio.

In tempi più recenti i limiti di significatività del bilancio di previsione (e del rendiconto) si sono accentuati, sotto la spinta di ripetute manovre restrittive, che - pur ispirate ad indiscutibili necessità di contenimento della spesa - hanno di fatto provocato ulteriori elementi di alterazione del principio dell'annualità del bilancio e lo slittamento di oneri sui bilanci degli anni successivi.

Si è consolidata per tale via la presenza delle regolazioni contabili e debitorie, che da anni si muovono in un circuito gestionale parallelo e producono la perdita di visibilità degli effettivi andamenti di pertinenza dell'esercizio.

3.3 Col problema delle regolazioni si è venuto intrecciando anche il nuovo fenomeno delle c.d. "eccedenze di spesa", scaturenti dal monitoraggio delle leggi di spesa indotto dall'applicazione del decreto-legge 194 del 2002, convertito – con modificazioni – nella citata legge 246 del

2002, considerato che esse in parte trovano copertura nella legge finanziaria, ma per una quota sono sostanzialmente assimilate a partite meramente regolatorie. Si tratta, comunque, di un fenomeno che deve essere oggetto di attento monitoraggio.

La copertura delle eccedenze di spesa in sede di legge finanziaria - con il ricorso alle misure correttive dell'art. 11, comma 3, lettera i) *quater* della legge 468 come da ultimo novellata - segna una svolta rispetto alla precedente situazione, in cui le maggiori occorrenze venivano meramente recepite dal provvedimento di assestamento, determinandosi così un'alterazione degli equilibri di bilancio. Tale procedura è peraltro meno in grado di quella dell'art. 11*ter*, comma 7, della stessa legge di contabilità, 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.

Per altro verso continua a persistere l'anomalia delle eccedenze di spesa da sempre registrate nel consuntivo, che l'impostazione del bilancio fondata sulle unità previsionali di base avrebbe dovuto radicalmente eliminare, anche in relazione alla tendenza in atto di rendere meno rigide le partizioni di spesa al loro interno attraverso lo strumento delle variazioni compensative. In proposito è da osservare che, sotto la spinta del decreto correttivo di metà anno, nel 2004 si è registrato un ulteriore allargamento dell'area delle variazioni. Ciò si è innestato, come già avvenuto con la manovra infrannuale del 2002, sulla tendenza alla flessibilizzazione delle poste di bilancio, che costituisce uno specifico effetto della riforma del 1997 e delle più recenti leggi finanziarie. Si tratta di una opzione di per sé condivisibile, ma che merita ad avviso della Corte una attenta ponderazione sotto il profilo della corretta quantificazione iniziale delle risorse e dell'incidenza sull'operatività dell'Amministrazione.

In tale contesto assumono crescente e problematica rilevanza le modulazioni effettuate con atti amministrativi e, soprattutto, quelle con cui i Ministri, sulla base delle modifiche introdotte con l'art. 18, comma 22, della legge 290 del 2002 (riprodotta nelle successive leggi di bilancio) effettuano variazioni compensative nell'ambito del medesimo stato di previsione e al di fuori pertanto delle singole unità previsionali di base.

E' quest'ultima una novità piuttosto rilevante che mal si concilia con l'impianto della legge 94 del 1997, basato sulla distinzione tra bilancio politico e bilancio amministrativo.

Sull'area delle variazioni compensative è, comunque, necessaria una attenta azione di monitoraggio da parte della Ragioneria generale dello Stato.

E' da aggiungere che se da un lato le variazioni compensative rappresentano uno strumento sicuramente utile per favorire l'attività gestionale, possono, dall'altro, essere indice

di una carente programmazione finanziaria e rischiano di mettere in crisi – oltre certi limiti – il quadro previsionale e programmatico recepito negli stanziamenti di bilancio.

3.4 La rappresentatività del bilancio è destinata a diminuire anche per la tendenza in atto a spostare la spesa di investimento su canali paralleli, come la Infrastrutture S.p.a. o la rinnovata Cassa Depositi e Prestiti; assume rilievo, al riguardo, anche l'attività di una serie di “società legali” costituite per l'esercizio di compiti pubblici, interamente possedute dal Ministero dell'economia e delle finanze.

L'eccessivo uso della gestione di tesoreria incide, in taluni settori, anche sugli stanziamenti di competenza, determinandone una quantificazione non pienamente coerente con le occorrenze dell'anno di riferimento. Ciò anche perché si è interrotto il processo di sostituzione dei flussi di tesoreria con più congrue dotazioni di bilancio, che sembrava avviato con la legge 88 del 1989 relativa alla ristrutturazione dell'INPS.

Sotto la pressione del decentramento di attività e di risorse al sistema delle autonomie, delle diverse modalità di finanziamento della spesa sanitaria e della dislocazione presso l'INPDAP degli oneri pensionistici per i dipendenti statali - tranne un residuale apporto a carico dello Stato - i confini del bilancio statale si sono ristretti ed il suo ruolo ha subito un ulteriore ridimensionamento.

In controtendenza, rispetto al processo di prosciugamento del documento fondamentale per i conti dello Stato, sono invece la soppressione, nel 2004, di numerose gestioni fuori bilancio e la loro riconduzione nell'ambito delle ordinarie procedure contabili.

3.5 Specifiche considerazioni devono svolgersi, altresì, sul lato delle entrate, dove è mancata finora l'applicazione dello schema classificatorio stabilito dal SEC'95.

La sola modifica registrata ha riguardato - a partire dal 2000 - il passaggio degli introiti per sanzioni ed interessi dalle entrate tributarie a quelle extratributarie¹.

Si pongono, ma sono comparativamente meno importanti rispetto alla spesa, problemi di raccordo con il conto della pubblica amministrazione, destinati ad accrescetersi con l'effettivo avvio del federalismo fiscale; non poche sono, peraltro, le questioni di osservanza dei principi contabili, di attendibilità e di rappresentatività dei dati anche sul versante delle entrate.

¹ Nell'apposito stato di previsione del 2002 le entrate di bilancio sono state classificate, per la prima volta, anche secondo i criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della p.A.. E' stata apposta, pertanto, in calce a ciascun capitolo ed articolo di entrata, la codifica riferita a tale criterio di riclassificazione.

Le principali anomalie sono rappresentate dalle regolazioni contabili – che finiscono per appannare gli annuali effettivi andamenti gestori – e dal ruolo sostanziale oggi impropriamente giocato dal bilancio di cassa (cui si riconnettono una non realistica quantificazione degli accertamenti e una gonfiata formazione dei residui attivi).

La gran parte dei residui formalmente esposti nel rendiconto risulta praticamente inesigibile; per di più non adeguati si dimostrano i criteri adottati per la loro cancellazione dal bilancio.

3.6 Sul versante della cassa la riforma del 1978 ha avuto una scarsa incidenza.

Nel disegno normativo l'integrazione delle autorizzazioni di competenza con quelle di cassa - congiuntamente alla rappresentazione dei residui - avrebbe dovuto soddisfare le esigenze di globalità e di contestualità del piano di gestione annuale estesa agli effetti di spesa assunti in precedenza e non pervenuti alla fase di pagamento.

Lo stretto intreccio tra operazioni di bilancio e operazioni di tesoreria – soprattutto nel vasto settore dei trasferimenti – ha, invece, pressoché vanificato il significato del bilancio di cassa, relegandolo in un ruolo marginale. Inoltre l'eccessivo ricorso alla funzione di intermediazione della tesoreria finisce per svalutare la rappresentatività dei dati di bilancio.

Invero con la manovra di finanza pubblica per il 1997 è iniziato lo svuotamento dei conti di tesoreria, al fine di ricondurre sotto controllo i flussi di cassa verso soggetti esterni; ma la dimensione delle giacenze è ancora tale che con essa si può far fronte anche ad occorrenze non considerate nel bilancio dell'anno. I prelievi dalla tesoreria possono così pregiudicare l'efficacia delle manovre correttive finalizzate al rispetto dei parametri fissati in sede europea.

D'altronde, resta sostanzialmente irrisolto il problema della individuazione di criteri metodologici appropriati per il calcolo dei residui presunti, in modo da far diminuire il divario fra autorizzazioni giuridiche e stime di cassa, ancora oggi causa di una irrealistica (e sovrastimata) quantificazione delle dotazioni di bilancio.

Un più rigoroso metodo di previsione dei pagamenti era collegato, nello schema della legge 94 del 1997, alla istituzione del “fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa”. Allo stato, peraltro, i risultati di tale innovazione non sembrano corrispondere agli effetti attesi.

Il bilancio di cassa non riesce così a svolgere il ruolo di strumento di governo dei flussi di spesa e non è in grado di recare un contributo utile per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Le autorizzazioni di cassa continuano, sostanzialmente, ad essere costruite

non in funzione di una analisi di fattibilità amministrativa e di compatibilità economico-finanziaria, ma come una sorta di duplice copia delle previsioni di competenza.

3.7 Gli scompensi del bilancio di competenza e del bilancio di cassa emergono con evidenza, ma l'adozione di schemi innovativi, come quello della “competenza economica”, resta purtroppo un obiettivo di medio/lungo periodo. La sua adozione sembrerebbe vantaggiosa, soprattutto per favorire una migliore allocazione delle risorse e la verifica dei risultati gestionali; ma tale modello, in relazione allo stato degli apparati amministrativi, non è immediatamente attivabile.

Nell'attuale contesto organizzativo della pubblica amministrazione e in una fase non ancora conclusa di risanamento finanziario, ritiene la Corte che non sia opportuno abbandonare il bilancio di competenza giuridica che - se correttamente osservato - resta ancora strumento indispensabile per governare gli andamenti di finanza pubblica.

4. Legge finanziaria e le relative problematiche.

4.1 Se la riforma avviata dalla legge 94 del 1997 postula aggiustamenti metodologici e operativi del bilancio a fini di valorizzarne i contenuti e consentirne una più razionale applicazione, maggiormente complessi si presentano i problemi in ordine alla legge finanziaria, volta a garantire, in sede di manovra di bilancio, la puntuale osservanza dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione. E' noto che, nell'ambito del dibattito culturale e politico-istituzionale, vi è chi propone di abolire tale legge potenziando quella di bilancio, mentre altri sostengono l'opportunità di trasformare la legge finanziaria in legge di stabilità, per consentire un più coerente recepimento nella normativa nazionale dei principi, posti in sede europea, dal Patto di stabilità e crescita.

4.2 In attesa di una riconsiderazione delle soluzioni più razionali da adottare, condizionate da un lato dalla riformulazione o almeno dalla nuova lettura che si vorrà dare del Patto e delle connesse implicazioni su quello di stabilità interno, e dall'altro dalle modifiche proposte della parte seconda della Costituzione, in corso di esame da parte del Parlamento, destinate ad incidere sulla conformazione della sessione di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica, è indubbio che le innovazioni arredate alla disciplina della “finanziaria” dalla legge 208 del 1999 hanno fatto sentire i loro effetti sul piano applicativo.

Tale legge, infatti, è caratterizzata da una sua validità sotto il profilo concettuale, definendo correttamente e coerentemente i contenuti tipici che debbono connotare la legge

finanziaria, ampliati rispetto al passato, e statuendo il superamento dell’istituto dei “collegati di sessione”, sostituiti dai “collegati fuori sessione”.

Anche la normativa regolamentare dei due rami del Parlamento disciplina puntualmente l’esame del disegno di legge finanziaria e il relativo procedimento e stabilisce, altresì, quali sono i poteri dei Presidenti delle due Assemblee in ordine alla verifica dei contenuti del disegno di legge stesso ed all’eventuale stralcio delle disposizioni estranee.

Nella sostanza regole ben precise vi erano e vi sono tuttora, ma sussiste l’esigenza di una loro più puntuale applicazione.

4.3 L’ampliamento degli ambiti del disegno di legge finanziaria, che, fruisce di una corsia preferenziale in sede di esame parlamentare, è stato utilizzato per proporre e far approvare disposizioni di natura ordinamentale e perfino di interesse locale attraverso la presentazione di emendamenti non coerenti con la finalità della legge stessa. D’altra parte i collegati fuori sessione, non hanno avuto alcun seguito, per essere venuto meno il fine della più rapida approvazione.

4.4 Anche sul piano procedurale gli intenti affidati alla legge finanziaria, che avrebbero dovuto connotare la manovra di finanza pubblica, talora sono stati disattesi e la manovra stessa si è articolata in più atti legislativi, non sempre omogenei fra loro, che non hanno certo contribuito alla organicità e visibilità degli interventi programmati.

Si riscontrano anche profili di incoerenza fra il documento di programmazione economico-finanziaria e la legge finanziaria.

Perfino in sede parlamentare la disciplina regolamentare che sovrintende l’iter approvativo della legge finanziaria è stata diversamente intesa ed applicata e gli effetti sul piano operativo non sono mancati, nel senso che sono stati talora espunti da un ramo del Parlamento emendamenti che erano stati invece ammessi dall’altro.

4.5 La Corte non ha mancato di evidenziare, nell’ultima relazione sul rendiconto generale dello Stato, le divaricazioni e le incongruenze verificatesi in sede di approvazione della manovra di finanza pubblica per l’anno 2004, sostanzialmente incentrata in un decreto legge, che ha coperto la maggior parte della spesa, cui ha fatto seguito la legge finanziaria propriamente detta.

Lo stesso fenomeno si è verificato per la manovra finanziaria relativa all’anno in corso, articolata in segmenti che sembrano aver ripristinato nei fatti i collegati di sessione,

nell'intento di dare attuazione anche alla programmata revisione delle aliquote fiscali ed al recupero della “competitività”, con effetti e riserve non dissimili da quelle già prospettate.

Fra l'altro la legge finanziaria per il 2005, dopo una tormentata sessione di bilancio, è stata concentrata, attraverso un maxiemendamento del Governo su cui è stata posta la questione di fiducia, in un solo articolo composto di 572 commi, con una procedura che, non solo non ha consentito la ripartizione del testo per grandi aree tematiche, nell'intento di assicurarne una maggiore visibilità e leggibilità, ma che sembra contrastare anche con la previsione dell'articolo 72 della Costituzione, che vuole ogni disegno di legge approvato articolo per articolo e quindi con votazione finale.

Esistono quindi, come innanzi si diceva, regole che consentirebbero di eliminare emendamenti microsettoriali e impropri, perché non attinenti alle materie della “finanziaria”, e di concentrare l'attenzione di Governo e Parlamento sulle scelte essenziali di finanza pubblica. Tali regole peraltro non sempre vengono osservate, talora anche per l'applicazione differenziata nei due rami del Parlamento.

4.6 Le anomalie testè evidenziate hanno dato luogo a riserve anche da parte dello stesso Parlamento. Mentre sono tuttora fermi in Senato i disegni di legge Azzollini e Morando (A.S. 1492 e A.S. 1548), la Camera dei deputati, in occasione dell'approvazione della legge finanziaria per il 2005, ha adottato un ordine del giorno con cui impegna il Governo a collaborare con il Parlamento per riprendere al più presto il lavoro già avviato per l'adeguamento della vigente disciplina relativa alla legge finanziaria (9/5310-bis-C-R/165). In tale ordine del giorno, da un lato si lamenta sia la divaricazione registrata nei due rami del Parlamento tra i criteri applicativi delle regole vigenti sul contenuto della legge finanziaria, che ha portato all'approvazione da parte di una Camera di emendamenti dichiarati poi inammissibili dall'altra, sia il ricorso allo strumento del maxiemendamento, che ha implicato la strutturazione in un solo articolo dell'intero provvedimento normativo (nel quale figurano, per giunta, disposizioni su materie non prese in considerazione nelle precedenti fasi dell'esame parlamentare). Per l'altro lato – nello stesso ordine del giorno – si rappresentano le esigenze sia di una diversa articolazione della legge finanziaria che privilegi gli aspetti regolativi riconducibili alle tabelle e ai dati numerici riducendo il peso della parte normativa (da incanalare, per gli interventi di maggiore rilevanza, in appositi provvedimenti collegati a “corsia veloce”), sia dell'individuazione, nell'ambito dei procedimenti parlamentari, di soluzioni alternative all'uso della questione di fiducia su maxiemendamenti, che assicurino la decisione entro i termini e la semplificazione della votazioni in Assemblea.

4.7 In attesa della ripresa di una valida collaborazione fra Parlamento e Governo per porre maggior ordine nella delicata materia, deve proseguire il dibattito sulla riforma dei meccanismi di formazione e di gestione del bilancio pubblico. Si segnala al riguardo l'iniziativa avviata dalla Camera dei deputati, che prende spunto da una ricognizione delle procedure di bilancio in quattordici paesi dell'Unione europea attraverso l'esame dei documenti di bilancio, il contenuto decisionale del bilancio, l'emendabilità parlamentare del bilancio e la periodizzazione del ciclo annuale di bilancio.

Le modalità di svolgimento e l'esito dell'ultima sessione di bilancio hanno reso ancor più stringente la necessità di una rimeditazione complessiva della vigente normativa contabile e di una ripresa dell'esame almeno dei disegni di legge volti alla sua riforma e all'eventuale suo superamento: disegni di legge che rappresentano comunque una base di discussione.

Il totale insuccesso dei collegati "fuori sessione" di carattere ordinamentale, cui dinanzi si accennava, che non hanno mai realmente funzionato, ha inoltre avuto un effetto – non certo positivo – di sovraccarico istituzionale delle leggi finanziarie o – il che è lo stesso – dei provvedimenti collegati, per giunta con inserimento di norme eterogenee, dando vita ad un fenomeno al quale occorre porre rimedio.

La Corte, nell'attesa di una riforma di cui si avverte la necessità, è pronta a collaborare; è però intanto necessario che sia assicurata la più rigorosa e puntuale osservanza della vigente normativa che disciplina i contenuti e regolamenta il procedimento relativo all'approvazione del disegno di legge finanziaria.

5. Aspetti propositivi.

In un contesto di maggiore valorizzazione della funzione ausiliaria della Corte nei confronti del Parlamento possono porsi in luce due aspetti propositivi.

Un primo contributo potrebbe proficuamente realizzarsi, in tempi brevi, nella sede propria dell'esame della legge sul rendiconto generale dello Stato. Appropriate innovazioni ai regolamenti parlamentari potrebbero introdurre, nel corso della sessione di bilancio dedicata alla legge di assestamento ed alla legge di approvazione del rendiconto, forme più estese di dialogo diretto non solo con le Commissioni bilancio ma anche - se ritenuto utile - con le Commissioni di merito. Potrebbe essere anche ipotizzata, al riguardo, previe intese tra i Presidenti delle due Camere del Parlamento, la costituzione di una Commissione bicamerale come sede propria per realizzare, al meglio, il raccordo tra la Corte e gli organi della sovranità.

Tutto ciò in modo da consentire alle Camere una più adeguata ponderazione attraverso contributi finalizzati, sulla base dell'art. 13 del d.lgs. 279 del 1997, alla valutazione delle politiche pubbliche di settore, anche in funzione della misurazione e valutazione dei risultati dell'attività delle pubbliche amministrazioni in termini di soddisfazione dei bisogni dei cittadini. Ne trarrebbe sicura utilità la discussione sul consuntivo che appare assolutamente inadeguata nel concreto esplicarsi della prassi parlamentare, mentre dovrebbe costituire la necessaria base di partenza per la razionalizzazione delle scelte di programmazione di bilancio, affermando così - a livello istituzionale - quella cultura del consuntivo che non dovrebbe rimanere confinata, come spesso accade, nelle competenze funzionali della Corte.

Il secondo aspetto si riconnette alla predisposizione, che da tempo è a pieno regime ed ha carattere di grande tempestività, dei referti quadrimestrali sulle leggi di spesa, nei quali la Corte ha più volte richiamato l'attenzione sulla perdita di significatività dei referti stessi per effetto della tendenza ad una sempre maggiore utilizzazione delle leggi di delega e della conseguente impossibilità di riscontro, in assenza di un esame delle norme delegate, sia della congruità delle risorse apprestate per la loro copertura, sia dell'effettività delle clausole di neutralità finanziaria delle norme medesime.

La Corte stessa ha pertanto maturato l'orientamento di estendere ai decreti legislativi pubblicati nello stesso periodo le relazioni sulle leggi di spesa che ogni quadriennio rimette al Parlamento ai sensi dell'art. 11ter, comma 6, della legge di contabilità.

In proposito si è già registrato apprezzamento da parte delle presidenze delle Commissioni Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, nel solco della proficua collaborazione da tempo instaurata tra la Corte e la predette Commissioni e recentemente rafforzatasi attraverso le frequenti occasioni di interlocuzione sulle tematiche relative agli andamenti della finanza pubblica.

Nel più recente periodo si è, così, chiaramente affermata l'esigenza di assumere tutte le iniziative idonee a consentire una accurata istruttoria sui profili finanziari relativi alle leggi delega, cui negli anni scorsi si è fatto sempre frequentemente ricorso.

Stante quanto precede, la prima relazione quadriennale dell'anno 2005 potrà contenere, in un'ottica di sperimentazione, valutazioni della Corte sui decreti legislativi emanati nell'arco temporale da gennaio ad aprile 2005. In ogni caso una conseguenza virtuosa della nuova iniziativa, che è finalizzata – nella sostanza – ad un'approfondita verifica degli effetti sulla finanza pubblica degli atti normativi adottati dal Governo, potrebbe derivare dalla redazione di apposita relazione tecnica, anche se non esplicitamente prevista nelle disposizioni di delega. E

ciò in piena sintonia con orientamento già maturato in seno alle Commissioni Bilancio del Parlamento.

Da ultimo, va posto in luce che una proficua esperienza di collaborazione Corte-Parlamento si è sviluppata nel 2004 – attraverso varie audizioni – nell’ambito dei lavori del Comitato permanente per il monitoraggio degli interventi di controllo e contenimento della spesa pubblica (presso la V Commissione della Camera dei Deputati).

Capitolo III

La legislazione di spesa e i mezzi di copertura

- 1. Premessa.**
- 2. Dati e valutazioni d'insieme.**
- 3. Le leggi di delega.**
- 4. Le tecniche di quantificazione degli oneri.**
- 5. Le modalità di copertura.**
- 6. La legge finanziaria.**

1. Premessa.

Questo capitolo contiene, analogamente agli anni precedenti, brevi note sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 2004, tratte prevalentemente dalle relazioni che ogni quadriennio la Corte invia al Parlamento – in base al disposto dell'art. 11 *ter*, comma 6, della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988 – sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel quadriennio stesso e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Per una completa rassegna della legislazione di spesa del 2004 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 16 luglio 2004, il 4 novembre 2004 e il 24 marzo 2005.

Al capitolo sono allegati tre prospetti, il primo dei quali elenca, in ordine cronologico, i nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi; il secondo illustra la ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura; il terzo infine distingue, per ciascuna legge, le spese correnti da quelle di investimento.

Come anche nei precedenti esercizi, gli oneri indicati non esauriscono completamente quelli effettivamente derivanti dalla legislazione dell'anno. Permane infatti la presenza di

ulteriori oneri non quantificati o quantificati in modo insufficiente e di oneri la congruità della cui quantificazione appare incerta: oltre che alle pagine che seguono, si rinvia, per un esame puntuale e dettagliato delle singole fattispecie, alle citate relazioni quadrimestrali.

Tuttavia, la “tenuta” delle previsioni di spesa contenute nella legislazione più recente è superiore al passato per effetto essenzialmente delle nuove regole poste dalla legge n. 246 del 2002 ed anche dell’attenzione delle Assemblee legislative alle esigenze di corretta identificazione e copertura degli oneri, che ha condotto all’adesione nella quasi totalità dei casi ai pareri espressi dalle Commissioni bilancio, con la conseguente eliminazione di una serie di disposizioni contenute negli originari disegni di legge o introdotte nel corso della discussione parlamentare di merito.

Peraltro, come è noto, specifici problemi sussistono circa gli effetti finanziari delle norme di delega: infatti, sia nel caso in cui esse contengano una clausola di neutralità finanziaria, sia nel caso in cui prevedano specifici stanziamenti, qualora dalla normazione delegata scaturiscano diritti soggettivi o comunque oneri non modulabili discrezionalmente, i connessi obblighi finanziari possono vanificare il riferimento a risorse predeterminate, anche se indicate quale limite massimo di spesa. Il tema è specificamente trattato al successivo punto 3, ove si fa cenno anche all’iniziativa assunta dalla Corte per l’esame della congruità degli effetti finanziari della normativa delegata rispetto alle leggi di delega.

La cospicua presenza di provvedimenti d’urgenza, per lo più di rilievo finanziario superiore alla media, ha poi contribuito a determinare una quota significativa di disposizioni introdotte in sede parlamentare senza essere a volte provviste di relazione tecnica, e comunque di modifiche ai testi originari che hanno inciso sulla utilizzabilità delle relazioni tecniche di supporto ai testi stessi.

Per ovviare a tale inconveniente, in molti casi le Commissioni competenti, avvalendosi della facoltà prevista dall’art. 11^{ter} comma 3 della legge di contabilità, 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 e sostanziale, resta in taluni casi difficile formulare valutazioni di congruità delle tecniche di quantificazione adottate a causa della estrema sommarietà di alcune relazioni tecniche supplementari e integrative.

Va infine tenuto presente che, nonostante la battuta d’arresto nell’esercizio in esame, il rilievo finanziario della legislazione di spesa ha complessivamente subito negli ultimi esercizi

una notevole contrazione, che trova riscontro nella progressiva riduzione dell'entità delle risorse allocate nel fondo speciale di parte corrente ed in quello di parte capitale.

Il fenomeno, oltre che dalla necessità di contenere i nuovi oneri a fronte della sfavorevole evoluzione della spesa corrente a legislazione vigente, dipende in larga misura dal fatto che, a partire dalla riforma della struttura della legge finanziaria recata dalla legge n. 208 del 1999, quest'ultima contiene misure di natura espansiva, anche nel 2004 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.

Tuttavia, questa diversa allocazione delle risorse ha determinato, specie nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio ed in particolare per gli oneri derivanti da provvedimenti d'urgenza, il prevalente ricorso – per circa a due terzi del totale – a modalità di copertura diverse dai fondi speciali e pertanto non legate alla programmazione della spesa.

2. Dati e valutazioni d'insieme.

Nel corso dell'anno in esame sono state complessivamente pubblicate 139 leggi, a fronte di 158 nel 2003, 118 nel 2002 e di 160 nel 2001: in base alla loro tipologia, si rileva una notevole presenza di leggi di ratifica di trattati internazionali (circa il 35 per cento del totale), una rilevante incidenza di leggi di conversione di decreti-legge (41, a fronte di 34 nel 2003, 44 nel 2002 e 47 nel 2001) e un numero di leggi di iniziativa parlamentare sostanzialmente stabile nel medio periodo (34, rispetto a 27 nel 2003, 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 assestamento del bilancio, alla legge finanziaria e alla legge di approvazione del bilancio di previsione – ammontano a 77 (90 nel 2003, 52 nel 2002 e 79 nel 2001), di cui 25 (17 nel 2003, 23 nel 2002 e 17 nel 2001) – pari a quasi un terzo del totale – di conversione di decreti-legge: dato quest'ultimo che conferma l'aumento dell'incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria, rilevato negli ultimi esercizi.

Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 2004/2006, che si estende anche all'esercizio 2003 per effetto dell'origine in questo esercizio di una piccola parte degli oneri, ammontano a complessivi 12.297 milioni di euro, comprensivi dell'importo di 4.430 milioni di euro che deriva dalla proroga dei termini del condono edilizio e dalla costituzione del fondo per

interventi strutturali di politica economica, collegato alla copertura della legge finanziaria per il 2005. Al netto di tale posta, l'incidenza finanziaria complessiva delle autorizzazioni di spesa contenute nelle leggi pubblicate nel corso del 2004 si riduce a circa 7.867 milioni di euro.

L'importo si discosta notevolmente da quello — peraltro eccezionalmente basso — dell'esercizio 2003 (3.878 milioni di euro), ma è comunque inferiore di oltre la metà alla media dei tre esercizi precedenti (15.388 milioni di euro nel 2002 e rispettivamente 16.545 e 18.113 nel 2001 e nel 2000).

La ripartizione tra i singoli esercizi compresi nel bilancio triennale è la seguente: 4.156 milioni afferiscono al 2004 (al netto degli oneri per la proroga dei termini del condono edilizio), 1.742 al 2005 (anche qui al netto dei corrispondenti oneri connessi alla copertura della legge finanziaria) e 1.593 circa al 2006. Al precedente esercizio 2003 sono imputati oneri per circa 376 milioni di euro per effetto della pubblicazione nei primi giorni del 2004 di alcune leggi approvate sul finire del 2003 e di numerosi slittamenti di copertura (art. 11 bis comma 5 della legge di contabilità) per lo più relativi a spese connesse ad obblighi internazionali, ma anche a spese in conto capitale - previste dalle leggi n. 274 e 308 — i cui disegni di legge risultano già approvati a fine 2003 da un ramo del Parlamento; una piccola quota infine (legge n. 263) per effetto della copertura di taluni oneri mediante imputazione ad uno stanziamento relativo al 2003 iscritto nel conto residui del 2004.

Quest'ultima modalità non è apparsa tecnicamente corretta in quanto, nonostante la conservazione di bilancio tra i residui delle somme in questione fosse stata autorizzata dalla legge n. 290 del 2002, sussiste comunque una sfasatura temporale tra l'emersione dell'onere e la relativa copertura: si è pertanto concordato con l'avviso — espresso dal Servizio del bilancio della Camera — secondo cui in casi analoghi sarebbe opportuno che i residui fossero iscritti all'entrata del bilancio statale e riassegnati al competente stato di previsione.

La legislazione dell'anno in esame comporta una quota di spese permanenti pari a circa 1.007 milioni di euro annui, superiore a quella del 2003 (229 milioni) ed anche del 2002 (680 milioni), ma ancora leggermente inferiore alla media dei precedenti esercizi. Come di consueto, le spese stesse sono tutte di carattere corrente e presentano caratteri di forte rigidità, in quanto nella quasi totalità connesse al soddisfacimento di posizioni di diritto soggettivo.

Quelle di maggior rilievo sono recate dalle leggi n. 47 del 27 febbraio, di conversione del DL n. 355/2003 (finanziamento del contratto dei dipendenti del trasporto pubblico locale: 214,3 milioni annui a regime) e della legge n. 226 del 23 aprile (diminuzione dei volontari a ferma prefissata e aumento di quelli in servizio permanente, nonché sostituzione con volontari dei militari di leva del Corpo delle capitanerie di porto: 469 milioni annui, destinati tuttavia a

ridursi a partire dall'esercizio 2010 secondo un piano finanziario la cui effettiva realizzazione è demandata a determinazioni annuali della Difesa di concerto con l'Economia).

Considerato che la presenza di nuovi oneri permanenti connessi a posizioni di diritto soggettivo determina un ulteriore irrigidimento del bilancio, 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 sono in piccola misura relativi ad interventi di parte capitale effettuati tramite limiti di impegno di durata quindicennale: l'entità finanziaria complessiva di tali interventi è pari a poco più di 31 milioni annui, estremamente ridotta pertanto rispetto ai precedenti esercizi (62 milioni circa nel 2003, ma 850 nel 2002).

Maggiore è invece — a differenza del consueto — la quota di oneri pluriennali relativi ad interventi non effettuati tramite limiti di impegno: si tratta principalmente, tra le spese di parte capitale, della proroga dei termini relativi alle agevolazioni per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio (legge n. 47: 84,3 milioni annui dal 2007 al 2014) e, tra quelle di parte corrente, dell'estensione degli ammortizzatori sociali al settore del trasporto aereo (legge n. 291: 260 milioni complessivi nel quadriennio 2007-2010).

La ripartizione degli oneri per tipologia è indicata nell'allegata tavola n. 3, da cui risulta confermata la notevole 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 2004, come già negli esercizi più recenti, l'indicato limite riveste scarso rilievo per la presenza complessivamente marginale di oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura.

Sotto il secondo profilo, come risulta dalle osservazioni formulate nelle relazioni quadrimestrali 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 sia 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 – sia dalla insoddisfacente qualità di molte relazioni tecniche, o comunque dalla scarsità di dati da esse fornite.

Il rischio di scostamenti a consuntivo rispetto agli importi autorizzati è tuttavia notevolmente attenuato rispetto al periodo anteriore all'entrata in vigore delle nuove regole poste dalla legge n. 246/2002 (c.d. tagliaspese), per effetto in particolare della misura di carattere preventivo secondo cui ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese deve indicare espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero, quando non sia possibile determinare con certezza tale limite massimo, le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. Infine, le eventuali eccedenze di spesa, secondo una prassi ormai consolidatasi, trovano copertura in sede di legge finanziaria: a quest'ultimo riguardo, si rinvia alle osservazioni formulate al successivo punto 6.

L'obbligo di indicare espressamente le autorizzazioni di spesa connesse alle singole disposizioni onerose – che persegue il duplice obbiettivo di una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa e di una più agevole identificazione delle cause di eventuali eccedenze – è stato generalmente rispettato. Le uniche eccezioni di rilievo sono costituite dalla legge n. 226 del 23 agosto, in cui gli oneri derivanti dalle varie disposizioni relative alla sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva e alla disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata trovano soltanto una copertura complessiva, come risulta anche dall'uso della tradizionale (ante legge 246/02) locuzione “per l'attuazione della presente legge è autorizzata la spesa ...”, nonché dalla legge n. 271 del 12 novembre, in cui per gli oneri