

MODULARIO
C. C. - 2

MOD. 2



Corte dei Conti

N.42/CONTR./R.Q./04

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente	dott.	Francesco	STADERINI
Presidenti di sezione:	dott.	Danilo	DELFINI
	dott.	Fulvio	BALSAMO
	dott.	Giuseppe S.	LAROSA
	dott.	Massimo	VARI
Consiglieri:	dott.	Maurizio	MELONI
	dott.	Laura	DI CARO
	dott.	Luigi	MAZZILLO
	dott.	Giuseppe M.	BELLISARIO
	dott.	Paolo	NERI
	dott.	Mario	FALCUCCI
	dott.	Claudio	IAFOLLA
	dott.	Gaetano	D'AURIA
	dott.	Ermanno	GRANELLI
	dott.	Filippo	VERSO
	dott.	Mario	D'AMICO
	dott.	Maurizio	PALA
	dott.	Fabio	VIOLA
	dott.	Mario	NISPI LANDI
	dott.	Giovanni	MARROCCO
	dott.	Giorgio	CANCELLIERI

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 11 ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come aggiunto dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362;

VISTO l'art. 4 del D.L. 23.10.1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20.12.1996, n. 639;

UDITO, nella Camera di Consiglio del 4 novembre 2004, il relatore dott. Paolo NERI

ha deliberato la seguente

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2004

1. Profili generali e quantitativi.

1.1 I dati quantitativi della produzione legislativa del secondo quadrimestre del corrente anno, come già quelli del primo, confermano sia la recente tendenza ad una stabilizzazione della produzione legislativa su livelli superiori a quelli del periodo iniziale della legislatura, sia la notevole incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria.

Le leggi pubblicate assommano a 54, a fronte rispettivamente di 53, 54 e 19 (in coincidenza con il passaggio di legislatura) nei corrispondenti periodi del triennio precedente: circa il 40% del totale (21 leggi) provvedono alla ratifica di trattati internazionali e 16 – pari a poco meno di un terzo del totale – alla conversione di decreti-legge. Le leggi di iniziativa parlamentare sono state pari complessivamente a 14.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 53 schede allegate, le leggi che hanno dichiarato conseguenze in termini di oneri ammontano complessivamente a 31, di cui 13 di ratifica di trattati internazionali e 9 di conversione di decreti-legge; di esse, 5 derivano da iniziativa parlamentare.

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

La complessiva incidenza finanziaria della legislazione del quadrimestre è pari, nell'arco del bilancio triennale 2004-2006, che si estende anche al precedente esercizio 2003 per effetto dell'origine nell'esercizio stesso di una piccola quota di oneri, a circa 3.281 milioni di euro.

Pur tenuto conto della modesta significatività dei confronti operati su base quadrimestrale (i più significativi confronti su base annua trovano collocazione nel capitolo relativo alla legislazione di spesa contenuto nella relazione della Corte sul

rendiconto generale dello Stato), l'importo sopra indicato si colloca ad un livello inferiore a quello medio degli ultimi cinque anni, anche se notevolmente superiore a quello del corrispondente periodo del 2003 (2.291 milioni di euro).

La ripartizione tra i singoli esercizi dell'importo in questione è la seguente: circa 1.874 milioni di euro afferiscono al 2004, circa 671 al 2005 e circa 700 al 2006; al precedente esercizio 2003 sono imputati oneri per poco più di 36 milioni di euro, in dipendenza dello slittamento di copertura relativo a spese corrispondenti ad obblighi internazionali recate dalla legge n. 155 del 17 giugno (art.11-bis comma 5 della legge di contabilità).

Dalla ripartizione testé indicata, risulta anche che - in armonia con una tendenza che va consolidandosi - la maggior parte degli oneri riguarda il primo anno del triennio di riferimento (2004) e che pertanto si verifica soltanto in misura limitata quel fenomeno di irrigidimento dei bilanci dei due esercizi successivi al primo - i cui saldi sono definiti soltanto a livello sostanzialmente programmatico - ripetutamente posto in evidenza in periodi precedenti.

Per quanto riguarda gli esercizi successivi ai tre compresi nel bilancio pluriennale, ciò è confermato dall'andamento delle spese pluriennali, categoria in cui si registra la presenza di tre soli limiti d'impegno quindicennali per complessivi 8,8 milioni di euro, valore estremamente ridotto rispetto alla media dei corrispondenti periodi dei precedenti esercizi.

La quota di spese permanenti - pari a circa 579 milioni annui - è invece, come già nel primo quadrimestre, piuttosto elevata, specie in rapporto all'andamento dell'esercizio 2003, nel quale furono complessivamente approvate spese permanenti per soli 229 milioni.

Circa l'80% delle spese appartenenti a questa tipologia (469 milioni) è recato dalla legge n. 226 del 23 agosto ("Sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata, ecc."), ed in particolare dalle modifiche di organico che hanno determinato la diminuzione dei volontari in ferma prefissata e l'aumento di quelli in servizio permanente, nonché dalla sostituzione degli ultimi militari di leva del Corpo delle Capitanerie di porto con un pari numero di volontari.

Tuttavia, secondo il piano finanziario allegato alla legge, l'onere annuo sopra indicato dovrebbe ridursi in misura via via più consistente a partire dall'esercizio 2010, fino a quasi dimezzarsi nell'esercizio 2021: la coerenza della effettiva evoluzione degli oneri rispetto al piano finanziario è demandata a determinazioni annuali del Ministero della difesa di concerto con quelli dell'economia e della funzione pubblica.

Ulteriori oneri permanenti di un certo rilievo sono poi contenuti nella legge n. 138 del 26 maggio, di conversione del D.L. n. 81 del 29 marzo, recante interventi per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica (45 milioni circa) e nelle leggi istitutive delle nuove province di Monza-Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani (leggi n. 146, 147 e 148 tutte dell'11 giugno) per complessivi 48 milioni circa.

In tema di spese permanenti – che presentano caratteri di forte rigidità, in quanto pressoché interamente collegate a posizioni di diritto soggettivo –, si ricorda che la Corte ha da un lato costantemente richiamato l'attenzione sull'opportunità dell'introduzione dell'obbligo di una motivata valutazione di compatibilità, sia pure di larga massima, e ha dall'altro suggerito che le tabelle A e B allegate alla legge finanziaria indichino quali accantonamenti possano essere utilizzati per questa tipologia di spesa.

Dall'insieme degli oneri temporanei e permanenti deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del secondo quadrimestre del 2004 sia per gli esercizi compresi nel bilancio triennale 2004–2006 e precedenti, sia per quelli successivi (i dati sono espressi in migliaia di euro):

Esercizio	Onere complessivo	di cui			
		Spese correnti	%	Spese d'investimento	%
2003	36.200	36.200	100,00	--	--
2004	1.873.667	1.506.242	80,39	367.425	19,60
2005	671.612	587.092	87,42	84.520	12,58
2006	699.865	619.560	88,52	80.355	11,48
2007/19	587.872	579.072	98,50	8.800	1,50
2020	579.857	579.072	99,86	785	0,14
dal 2021	579.072	579.072	100,00	--	--

Riguardo la significatività dell'andamento della spesa d'investimento, ma anche più in generale quella degli oneri recati dalle leggi di spesa, si ricorda peraltro che, a partire dalla riforma della struttura della legge finanziaria (legge n. 208/1999), quest'ultima contiene anche misure di natura espansiva sia sul versante degli oneri correnti che su quello della spesa d'investimento, misure che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa: si è di conseguenza registrata una progressiva riduzione dell'entità delle risorse allocate nel fondo speciale di parte corrente ed in quello di parte capitale.

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle espresse indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità è peraltro condizionata, come risulta dalle pagine che seguono, dalla congruità delle quantificazioni effettuate, anche se in misura di gran lunga inferiore rispetto al periodo anteriore all'entrata in vigore delle nuove regole poste dalle legge n. 246/2002, 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 le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime.

L'obbligo di indicare espressamente le autorizzazioni di spesa connesse alle singole disposizioni onerose — che persegue il duplice obiettivo di una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa e di una più agevole identificazione delle cause di eventuali eccedenze — è stato generalmente rispettato nella legislazione del quadrimestre. L'unica eccezione di rilievo è costituita dalla legge n. 226 del 23 agosto, già citata, 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”.

Per quanto riguarda l'utilizzazione delle varie modalità di copertura, a differenza del quadrimestre precedente l'incidenza degli oneri coperti a carico degli accantonamenti dei fondi speciali è decisamente preponderante.

Dall'allegata tav. n. 3, risulta che questa modalità di copertura — la più aderente alla programmazione della spesa operata in sede di manovra di bilancio, semprechè l'utilizzazione degli accantonamenti non sia difforme dalla loro originaria finalizzazione — ha interessato oltre il 62% del totale degli oneri. Questo dato va però corretto in aumento, in quanto gli stanziamenti per la prosecuzione delle missioni militari all'estero (legge n. 207 del 30 luglio, di conversione del DL n. 160 del 24 giugno, e legge n. 208, anch'essa del 30 luglio) 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.

Si tratta in sostanza di una mera interposizione contabile, astraendo dalla quale l'incidenza delle coperture a carico dei fondi speciali supera l'80% del totale.

2. Osservazioni su singole leggi.

2.1 Legge n. 128 del 21 maggio, di conversione del DL n. 72 del 22 marzo, recante "Interventi per contrastare la diffusione telematica abusiva di opere dell'ingegno, nonché a sostegno delle attività cinematografiche e dello spettacolo".

La legge prevede (art. 4 comma 5) uno stanziamento di 72 milioni di euro nel triennio per interventi in conto capitale "nel settore dei beni e delle attività culturali e dello sport", interventi la cui identificazione viene peraltro rinviata ad un successivo decreto ministeriale, senza che la relazione tecnica offra alcun supporto a sostegno della quantificazione effettuata.

La legge prevede inoltre la corresponsione di due contributi ad altrettanti enti del settore per complessivi 8,45 milioni di euro, sempre nel triennio.

Al riguardo, pur trattandosi di tetti di spesa imputati all'accantonamento del fondo speciale di parte capitale relativo al Ministero per i beni e le attività culturali in conformità all'originaria destinazione, sotto il profilo della copertura si osserva che la

effettiva natura di investimento degli interventi, in assenza, come si è detto, di qualunque indicazione al riguardo nel testo legislativo e nella relazione tecnica, è supportata soltanto da dichiarazioni in tal senso rese in Commissione dal rappresentante del Governo.

In sede di conversione, è stato poi aggiunto (art. 4 comma 5bis) un contributo di natura corrente, più limitato sotto il profilo finanziario (450 mila euro), per le celebrazioni del cinquantenario della conquista del K2.

A parte la consueta mancanza di elementi atti a valutare destinazione e congruità del contributo, non vi sono osservazioni da formulare sotto il profilo della copertura, in quanto la spesa è imputata al fondo speciale di parte corrente, sia pur utilizzando in difformità dalla destinazione originaria un accantonamento relativo al Ministero dell'economia. Peraltro, trattandosi di norma non contenuta nell'originario decreto legge, ma aggiunta in sede di conversione, si è al di fuori del divieto posto dall'art. 11-bis comma 4 della legge di contabilità.

Vanno invece evidenziate, con riferimento all'art. 81 quarto comma Cost., la mancata quantificazione nel testo legislativo e la mancata copertura degli oneri conseguenti all'inclusione delle cooperative tra le società sportive dilettantistiche (art. 4 comma 6-bis aggiunto in sede di conversione), con conseguente ampliamento della platea dei beneficiari delle connesse agevolazioni fiscali.

Su richiesta della Commissione bilancio Senato, il Ministero dell'economia ha fornito una quantificazione della minore entrata (0,25 milioni di euro nel 2004, 1,09 milioni nel 2005 e 0,83 milioni nel 2006) e la Commissione ha formulato un parere contrario sulla disposizione, richiamando peraltro l'ammontare non significativo della perdita di gettito, parere disatteso in sede di approvazione finale.

2.2 Legge n. 139 del 28 maggio, di conversione del D.L. n. 79 del 29 marzo, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza di grandi dighe".

La legge prevede, tra l'altro, due limiti di impegno per la progettazione e la realizzazione di interventi per la messa in sicurezza delle dighe fuori esercizio che costituiscono una condizione di rischio per le popolazioni a valle.

La relazione tecnica precisa che la previsione di spesa è stata effettuata sulla base di 18 dighe fuori esercizio, ma non esclude che a seguito della ricognizione prevista dalla legge possano essere individuate altre dighe da mettere in sicurezza. Non può pertanto escludersi che si rendano necessari, per soddisfare il precetto legislativo, ulteriori stanziamenti che richiederebbero un'apposita copertura, in quanto lo stanziamento recato dalla norma in esame è formulato come limite massimo di spesa.

A quest'ultimo proposito, si rileva che la quantificazione — sempre relativamente alle 18 dighe prese a base dalla relazione tecnica — è stata operata tenendo conto dei costi sostenuti nel recente passato per analoghi interventi di messa in sicurezza: sembra pertanto che sarebbe stato più prudente indicare una previsione di oneri, anziché un tetto di spesa, apponendo alla previsione stessa la clausola di salvaguardia prevista dalla legge n. 246/02.

La copertura dell'onere in esame è effettuata mediante riduzione di una precedente autorizzazione di spesa (art. 13 legge n. 166/02), ma, come di consueto, senza che nella relazione tecnica venga effettuata una ricognizione di eventuali prenotazioni sulle risorse su cui si opera la riduzione e che venga comunque fornita una trasparente dimostrazione che le disponibilità residue sono sufficienti a far fronte a tutti gli oneri autorizzati dalla norma incisa.

Nel corso del procedimento di conversione è stato poi istituito (art. 5-ter) presso il Ministero dell'economia un fondo — con una dotazione di 100 milioni di euro — per realizzare interventi di ristrutturazione, di manutenzione, di messa in sicurezza e di adeguamento alle norme tecniche sugli edifici sedi di organismi istituzionali dello Stato.

Nonostante il rilievo finanziario dello stanziamento, nessun elemento è stato fornito sulle 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.

2.3 Legge n. 143 del 4 giugno, di conversione del DL n. 97 del 7 aprile, recante “Disposizioni per assicurare l’ordinato avvio dell’anno scolastico, nonché in materia di esami di Stato e di università”.

La legge in oggetto contiene un’unica espressa previsione di spesa, relativa ai modesti oneri di carattere permanente (10.000 euro annui a regime) recati dall’art. 4-bis (inquadramenti di professori associati idonei), sulla cui quantificazione non si ha nulla da osservare.

La relativa copertura è effettuata a valere sul fondo per il finanziamento ordinario delle università, al cui rifinanziamento provvede la tab. C della legge finanziaria.

Al riguardo, si osserva che l’utilizzazione della tab. C a copertura di oneri permanenti di totale rigidità, come le spese di personale, si pone in contrasto con la ragion d’essere stessa della tab. C, costituita dalla modulabilità degli stanziamenti in essa allocati.

Il parere contrario sulla norma formulato dalla Commissione bilancio del Senato sulla base del principio sopra indicato è stato tuttavia temperato dalla considerazione della modestissima entità della spesa.

La legge contiene anche un nuovo esempio di disposizione onerosa (art. 1-bis, relativo ad 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.

Al riguardo, si osserva che il ripetersi di leggi di riforma che rinviino 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.

Si segnala da ultimo che, sia pur tenuto conto delle dichiarazioni del Governo in Commissione bilancio Senato, secondo cui si tratterebbe di figure professionali che andrebbero comunque sostituite sulla base della legislazione vigente, non appare del tutto chiaro se la proroga dell’utilizzazione di personale disposta dall’art. 3-quater non determini effettivamente alcun nuovo onere.

2.4 Leggi n. 146, 147 e 148 dell'11 giugno, relative all'istituzione delle nuove province di Monza e Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani.

Le tre leggi in oggetto, 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 svolto un articolato dibattito nelle Commissioni bilancio — desta 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.

Sembra 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.

2.5 Legge n. 164 del 2 luglio, di conversione del DL n. 113 del 3 maggio, recante "Disposizioni per assicurare la funzionalità dell'Agenzia europea per la sicurezza alimentare".

Le due disposizioni di spesa recate dalla legge in oggetto, destinate a vari interventi per la città di Parma, trovano entrambe copertura attraverso la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa di parte capitale.

Come segnalato in circostanze analoghe, mancano anche nella fattispecie in esame sia indicazioni circa programmi ed interventi che debbono essere modificati per effetto della riduzione degli stanziamenti incisi, sia informazioni sulle opere programmate che consentano di valutare se le risorse stanziare siano congrue ai fini della totale realizzazione delle opere stesse, in modo da poter ragionevolmente escludere la necessità di ulteriori finanziamenti per il loro completamento, specie se, come spesso avviene, una realizzazione parziale non comporti benefici proporzionali alle risorse impiegate.

In sede di conversione del decreto, è stata aggiunta una disposizione (art. 1 comma 1 bis) che consente al Comune di Parma e ai comuni capoluogo delle province limitrofe, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di realizzare un programma integrato contenente gli ulteriori interventi di adeguamento infrastrutturale e logistico dei territori interessati.

Nessuna notizia è peraltro fornita sulle modalità di realizzazione di questo programma rispettando la prescritta assenza di oneri per la finanza pubblica.

2.6 Legge n. 186 del 27 luglio, di conversione del DL n. 136 del 28 maggio, recante “Disposizioni per garantire la funzionalità di taluni settori della P.A. Disposizioni per la rideterminazione di deleghe legislative e altre disposizioni connesse”.

L'art. 2 della legge di conversione contiene una serie di 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.

La clausola di neutralità finanziaria, come più volte rilevato dalla Corte, presuppone non soltanto l'assenza, nei principi direttivi della delega, di norme potenzialmente produttive di oneri — condizione rispettata nel caso in esame —, ma soprattutto la necessità di una dimostrazione analitica che le norme delegate, nel loro insieme, non comportino oneri aggiuntivi.

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 ritiene anche 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.

In relazione all'evolversi dei processi di formazione delle norme di spesa, la Corte ripropone ancora una volta la necessità dell'estensione ai decreti delegati dei referti

quadrimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, per evitare la 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.

Il testo del decreto-legge è stato profondamente modificato in sede di conversione con l'inserimento di nuove disposizioni e di clausole rilevanti 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 (comma 3) e per la finanza pubblica (comma 4 bis).

A parte l'incongruenza di quest'ultima disposizione con la precedente, si osserva 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 soddisfa 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.

In sede di conversione è stato introdotto l'art. 1 bis, che dispone il riallineamento delle posizioni di carriera del personale appartenente ai ruoli dei marescialli dell'Esercito, nella Marina e dell'Aeronautica con quelle del personale di ruolo degli ispettori dell'Arma dei Carabinieri.

Per la copertura dei relativi oneri, la cui quantificazione è basata su una articolata relazione tecnica, vengono utilizzati gli stanziamenti già a tal fine predisposti dall'art. 3 comma 155 della legge finanziaria per il 2004: non trattandosi pertanto di nuova spesa in senso tecnico, gli importi non sono stati ricompresi nei totali indicati nel precedente punto 1 e non è stata compilata la relativa scheda.

Opportunamente peraltro, trattandosi di spesa di personale, è stata inserita la

clausola di salvaguardia prevista dalla legge n. 246/02 secondo le modalità operative consuete: specifico monitoraggio della spesa anche ai fini dell'applicazione dell'art. 11 – ter comma 7 della legge di contabilità e 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.

Come già osservato dalla Corte, 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.

Condizioni necessarie per l'applicabilità di tale soluzione sono però la presenza di spese obbligatorie 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.

Pertanto, nei casi in cui non si sia in presenza di spese obbligatorie ai sensi delle norme di contabilità, il rispetto degli impegni assunti non può che essere successivo all'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'art. 11-ter comma 7 della legge 468 o di quelli da inserire nella legge finanziaria ai sensi dell'art. 11 comma 3 lettera i-quater della medesima legge: in tal senso è stata formulata l'unica clausola di salvaguardia della legislazione del quadrimestre che non riguarda spese obbligatorie (art. 16 comma 2 della legge n. 206 del 3 agosto, recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo).

Le numerose altre disposizioni di carattere finanziario contenute nella legge – alcune delle quali prevedono clausole di invarianza finanziaria (art. 2 comma 3, art. 4 comma 1 e art. 8-quater comma 3) o la clausola di salvaguardia a fronte dell'attribuzione di diritti soggettivi (art. 8 quater comma 5) – sono formulate nell'osservanza delle condizioni volte a garantire il rispetto dell'art. 81, quarto comma Cost., poste a base del parere favorevole sul testo definitivo dalla Commissione bilancio della Camera.