

risultavano già approvati a fine 2003 da un ramo del Parlamento (art. 11 bis comma 5 della legge di contabilità) ed una piccola quota per effetto della copertura mediante imputazione ad importi iscritti nel conto dei residui del 2004 prevista dalla legge n. 263: su tale modalità di copertura sono formulate alcune osservazioni al successivo punto 30.

A differenza di quanto avvenuto negli ultimi esercizi, gli oneri – sempre al netto degli effetti della proroga dei termini del condono edilizio – tendono ad una diminuzione molto contenuta nei due esercizi successivi al primo compresi nel bilancio triennale. Essi continuano tuttavia ad attestarsi su valori notevolmente inferiori a quelli fatti segnare negli esercizi meno recenti, anche se l’inserimento di misure di natura espansiva nella legge finanziaria a partire dalla riforma recata dalla legge n. 208/99 ha diminuito grandemente la significatività di tali confronti.

Gli oneri successivi al 2006, anch’essi indicati nella tav. 2 e nelle schede, nonostante la totale assenza di limiti di impegno, sono di un certo rilievo: si tratta di complessivi 426 milioni di euro circa, il cui impiego è previsto nell’arco temporale dal 2007 al 2010.

Gli oneri permanenti, invece, pari a circa 98 milioni di euro annui, sono molto al di sotto della media dei periodi precedenti: in relazione alla loro natura, essi sono tutti di carattere corrente.

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	64.855	1.406	2,16	63.450	97,84
2004	2.960.637	2.879.837	97,27	80.800	2,73
2005	2.636.714	2.564.214	97,25	72.500	2,75
2006	350.267	340.267	97,14	10.000	2,86
2007	341.309	341.309	100,00	-	-
2008	172.444	172.444	100,00	-	-
2009	170.444	170.444	100,00	-	-
2010	135.444	135.444	100,00	-	-
2011	98.444	98.444	100,00	-	-

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle espresse indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità è come sempre condizionata dalla congruità delle quantificazioni effettuate, congruità non sempre verificabile sulla base delle informazioni fornite dalle relazioni tecniche, specie per gli emendamenti ai provvedimenti di urgenza, discussi a volte a ridosso della scadenza dei termini di conversione.

La “tenuta” delle previsioni di spesa è tuttavia assicurata in buona misura dalle regole della legge n. 246 del 2002, ed in particolare dalla norma di carattere preventivo secondo cui ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese deve indicare espressamente, per ciascuno 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 è costituita dalla legge n. 271 del 12 novembre, in cui per gli oneri derivanti dalle varie disposizioni contenute nei commi da 1 a 7 dell’art. 1 è prevista soltanto una copertura complessiva.

A differenza del periodo più recente, la spesa di investimento, anche al netto dei 4.500 milioni connessi al rinvio del condono edilizio, evidenzia quote modeste rispetto al totale. Tuttavia, la valutazione della significatività del dato, come più in generale di quella degli aspetti quantitativi della legislazione di spesa, oltre che ovviamente del breve orizzonte temporale del quadrimestre, deve tener conto della presenza di misure espansive nella legge finanziaria, misure che in passato trovavano collocazione nell’ordinaria legislazione di spesa.

Tale diversa allocazione delle risorse costituisce una delle cause – oltre alla necessità di contenere i nuovi oneri a fronte della sfavorevole evoluzione della spesa corrente a legislazione vigente - della progressiva riduzione degli stanziamenti¹ connessi alla programmazione della spesa previsti nei fondi speciali di parte corrente e di parte

capitale. In conseguenza di tale riduzione, peraltro, specie nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio, alla copertura dei nuovi oneri, ed in particolare di quelli derivanti da provvedimenti d'urgenza, si provvede prevalentemente con altre modalità di copertura non legate alla programmazione della spesa: nel quadrimestre in esame il ricorso ai fondi speciali ha interessato infatti – sempre al netto degli oneri per la proroga del condono edilizio – soltanto poco più di un terzo degli oneri da coprire.

La clausola di salvaguardia è stata poi apposta ai numerosi stanziamenti di carattere previsionale contenuti nella legislazione in esame in termini analoghi a quelli della legislazione precedente; in talune occasioni si è fatto riferimento, oltre all'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'art. 11ter, 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, è certamente meno in grado di quella dell'art. 11ter 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 ragionevolmente in grado, come la precedente, di garantire una trasparente emersione di eventuali eccedenze di spesa e la loro copertura, consentendo all'Amministrazione, in virtù della possibilità di far ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, di adempiere subito alle proprie obbligazioni e di adottare al più tardi entro i termini per l'approvazione della legge finanziaria le misure necessarie per compensare gli effetti negativi delle eccedenze stesse.

Per quanto riguarda le tecniche di quantificazione degli oneri, non si sono riscontrati nel quadrimestre in esame elementi di criticità diversi da quelli ripetutamente segnalati nelle relazioni precedenti (discontinuità, insufficiente indicazione dei dati fisici di base, ecc.).

Certamente, la crescente presenza di leggi di conversione di decreti-legge e di emendamenti apportati ai testi originali 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; richiederebbe un maggiore sforzo organizzativo da parte delle Amministrazioni interessate per far fronte in modo tempestivo ed esauriente ai compiti di quantificazione.

Al riguardo, si segnala, per la sua capacità di agevolare il lavoro delle Amministrazioni stesse, il recentissimo 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.

Infine, la legislazione del quadrimestre in esame contiene un elevato numero di deleghe, sui cui specifici problemi – insieme a quelli derivanti da singole fattispecie – si rinvia alla trattazione contenuta nelle pagine che seguono.

Legge n. 239 del 23 agosto – Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia.

26.

La legge, che consta di un unico articolo diviso in 121 commi, privi di rubrica, contiene numerose clausole di invarianza finanziaria sia nei riguardi della finanza pubblica in generale (comma 8 lett. c e comma 62) sia nei riguardi del bilancio dello Stato (comma 76) sulle quali non vi sono osservazioni da formulare.

Analoga clausola nei riguardi del bilancio dello Stato è poi apposta (comma 101) alle disposizioni contenute nei commi 98 – 100, che recano disposizioni integrative della legge n. 368 del 2003 per la gestione e la messa in sicurezza dei residui radioattivi, affidate entrambe alla Soc. SOGIN S.p.A. Lo stesso comma 101 prevede altresì che con DPCM siano definiti i criteri e le modalità di copertura dei costi relativi alla messa in sicurezza e allo stoccaggio dei rifiuti radioattivi non coperti dagli oneri generali afferenti al sistema elettrico di cui alla legge n. 83 del 2003.

Al riguardo, si osserva che mancano totalmente elementi dai quali possa desumersi una quantificazione, anche di larga massima, di tali costi e manca altresì qualsiasi indicazione circa le modalità attraverso le quali possa essere assicurata la disposta invarianza finanziaria per il bilancio dello Stato.

In tale situazione, non sembra possano escludersi possibili ricadute negative sulla finanza pubblica, tenuto anche presente che la SOGIN S.p.A., a totale partecipazione

statale, è attualmente finanziata attraverso contributi statali provenienti da sovrapprezzi nelle tariffe finali degli utenti, sovrapprezzi che costituiscono, per tale società, il reintegro degli oneri generali del sistema elettrico connessi allo smantellamento delle centrali nucleari dismesse.

La legge reca poi (commi 116 e 117) uno stanziamento a favore del Ministero delle attività produttive, a proposito del quale si rileva una discordanza tra la norma sostanziale, che reca una autorizzazione di spesa di natura permanente, e la clausola di copertura che è riferita al solo triennio compreso nel bilancio pluriennale.

In considerazione della generale prevalenza della norma sostanziale, specie allorché trattasi di oneri connessi al trattamento economico del personale, può così ritenersi che il ricorso al rifinanziamento recato dalla tab. C della legge finanziaria per il 2004 debba essere esteso anche agli esercizi successivi al triennio oggetto di copertura.

Tuttavia, come è noto, il ricorso alle risorse della tab. C a copertura di spese permanenti connesse a diritti soggettivi si pone in contraddizione con le caratteristiche di modulabilità proprie di tale modalità di finanziamento: possono infatti essere rinviati alla tab. C della legge finanziaria soltanto gli oneri ultratriennali derivanti da leggi permanenti di spesa non ancora determinati nel loro importo (arg. ex art. 11 comma 3 lett. d).

Va peraltro positivamente rilevato che, a differenza di quanto avviene nella quasi totalità delle coperture effettuate mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, qui – ma ovviamente solo nell'ambito del triennio – le risorse sono state esattamente individuate e precostituite in sede di riparto annuale dello stanziamento recato dalla tab. C.

Si osserva da ultimo che lo stanziamento disposto al comma 120 a copertura degli oneri connessi ai nuovi compiti attribuiti al Ministero delle attività produttive dal comma 119 è limitato al triennio 2004/2006, mentre per l'espletamento di tali nuovi compiti sono previsti non soltanto contratti temporanei, ma anche "assunzioni" (comma 119 lett. c), che dovrebbero comportare spese permanenti.

Legge n. 243 del 23 agosto, recante norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica per il sostegno alla previdenza

complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria.

27.

La legge, che consta di un unico articolo suddiviso in 55 commi, privi di rubrica, conferisce al Governo la delega per la riforma della normativa in materia di previdenza obbligatoria e complementare (comma 1) sulla base di principi e criteri direttivi esposti al comma 2, nonché ulteriori deleghe per l'estensione dell'obiettivo dell'elevazione dell'età media anche ai regimi pensionistici diversi dall'assicurazione generale obbligatoria (comma 10) e per la definizione di soluzioni alternative sull'elevazione dell'età media di accesso al pensionamento (comma 11).

Il finanziamento della riforma, anziché essere contenuto, come di norma, nella legge di delega, è rinviato, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, al reperimento di risorse da iscrivere annualmente nella legge finanziaria in coerenza con quanto previsto dal Documento di programmazione economico-finanziaria (comma 41) ed è espressamente disposto che i decreti legislativi di attuazione siano emanati solo successivamente all'entrata in vigore di provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie (comma 42) e che alla copertura di eventuali oneri derivanti dai decreti legislativi stessi si provveda con legge finanziaria (comma 43).

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 analoga 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 (comma 31), 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. 11ter comma 7 della legge di contabilità e che ai decreti delegati si applichi la stessa procedura rafforzata prevista per i decreti produttivi di oneri (comma 44), 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. 11ter 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.

La legge contiene infine un’unica diretta previsione di spesa, di modesta entità (comma 29), per la cui copertura si fa ricorso al Fondo per l’occupazione: tuttavia, come in numerosi casi analoghi, non viene fornita alcuna indicazione circa la precedente destinazione delle risorse, i motivi del loro mancato utilizzo e l’eventuale modifica di precedenti programmi di spesa.

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

Legge n. 252 del 30 settembre, recante delega al Governo per la disciplina in materia di rapporto d’impiego del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

28.

La delega oggetto della legge deve essere esercitata sulla base di una serie di principi e criteri direttivi elencati nell’art. 2, per la cui realizzazione nella normativa delegata è prevista (art. 6 comma 1) una copertura forfetaria 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 dettagli 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 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 ripetuti principi e criteri direttivi, 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, esaminata nelle pagine che precedono.

Proprio tenendo presente quanto osservato su quest'ultima legge, si esprime 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 obiettivi 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.

Legge n. 257 del 19 ottobre, di conversione del DL n. 220 del 3 agosto, recante disposizioni urgenti in materia di personale del CNIPA, di applicazione delle imposte sui mutui e di agevolazioni per imprese danneggiate da eventi alluvionali.

29.

La legge, come indica il suo titolo, contiene disposizioni non omogenee che occorre esaminare partitamene.

L'art. 1, non modificato in sede di conversione, dispone la proroga al 31 dicembre 2004 dei contratti di lavoro presso il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) in scadenza entro la stessa data. La copertura del relativo onere è a carico del CNIPA, che vi provvede nell'ambito delle proprie risorse, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La capienza di tali risorse – alimentate dall'apposito stanziamento di tab. C della legge finanziaria – e di conseguenza l'effettiva neutralità finanziaria della proroga dipenderebbero dalle (discutibili) modalità e formazione del bilancio a legislazione vigente, che determinano l'onere annuo sulla base del numero di unità del personale a tempo determinato in servizio al 1° gennaio dell'anno di riferimento, senza prendere in considerazione le eventuali scadenze dei contratti stessi nel corso dell'esercizio.

Per quanto riguarda le disposizioni contenute in alcuni articoli successivi, si riscontra ancora una volta l'assoluta mancanza di informazione circa l'effettiva disponibilità di risorse finanziarie cui si attinge: ciò vale per l'aumento del contributo in conto capitale a favore dei soggetti danneggiati dalle alluvioni del novembre 1994, disposto dall'art. 1-bis e imputato al Fondo per il concorso statale nel pagamento degli interessi costituiti presso Mediocredito centrale e Artigiancassa; e anche per l'esclusione dal blocco in vigore di talune assunzioni a tempo determinato presso le università, coperte mediante ricorso al Fondo per le assunzioni in deroga.

Nel corso del procedimento di conversione sono state poi introdotte agevolazioni fiscali per le operazioni di mutuo - relative all'acquisto di abitazioni - poste in essere da enti, istituti, fondi e casse previdenziali nei confronti di propri dipendenti ed iscritti.

Opportunamente, trattandosi di diritti soggettivi e pertanto di valutazioni di spesa di carattere previsionale, la copertura finanziaria è stata corredata dalla consueta clausola di salvaguardia che prevede il monitoraggio delle minori entrate anche ai fini dell'applicazione dell'art. 11ter comma 7 della legge di contabilità e la trasmissione alle Camere degli eventuali decreti di utilizzo del Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

Peraltro, trattandosi di minori entrate, il richiamo di tale Fondo appare incongruo.

Legge n. 263 del 5 novembre, di conversione del DL n. 238 del 10 settembre, recante misure urgenti per il personale appartenente ai ruoli degli ispettori delle Forze di polizia, nonché disposizioni in materia di trattamento giuridico ed economico dei dirigenti delle Forze armate e delle Forze di polizia.

30.

La legge prevede due diverse serie di disposizioni onerose, le une già contenute nel testo originario del decreto-legge, le seconde introdotte con la legge di conversione.

Per quanto riguarda le prime, si tratta di norme a tutela dell'allineamento delle posizioni di carriera del personale delle forze di polizia nei confronti di quello delle forze armate: i relativi oneri sono imputati in un'aliquota degli stanziamenti predisposti dalla legge finanziaria per il 2004 per il riordino dei ruoli e delle carriere del personale non direttivo e non dirigente delle forze armate e di polizia, già coperti in tale sede nella loro qualità di oneri correnti.

Premesso che quanto all'effettiva disponibilità delle risorse, su cui la relazione tecnica tace, sono state fornite assicurazioni dal Governo in sede di commissione bilancio e che è stata apposta (art. 6 comma 3) la clausola di salvaguardia connessa alla natura previsionale dello stanziamento, qualche perplessità deriva dall'effettiva portata dell'ulteriore clausola inserita in sede di conversione, secondo cui dall'attuazione del disposto normativo non devono derivare nuovi o maggiori oneri di natura previdenziale a carico della finanza pubblica, in quanto non è chiaro come tale condizione possa realizzarsi nella complessa situazione derivante dall'assoggettamento dei destinatari ai diversi sistemi retributivo e contributivo ed ai conseguenti possibili disallineamenti tra contributi attualmente prestati e future prestazioni pensionistiche.

A sua volta, la legge di conversione (art. 2 comma 6) reca alcuni benefici riguardanti il personale dirigente delle forze armate e di quelle di polizia.

La copertura dell'onere, integrata dalla consueta clausola di salvaguardia apposta agli stanziamenti di natura meramente previsionale, è effettuata in misura prevalente a carico del fondo speciale di parte corrente, utilizzando accantonamenti conformi, ed in parte utilizzando un'aliquota degli stanziamenti per miglioramenti retributivi al personale statale in regime di diritto pubblico previsti dall'art. 33 comma 2 della legge finanziaria per il 2003.

Al riguardo, si osserva in primo luogo che la norma citata prevede vari stanziamenti e che pertanto avrebbe dovuto essere indicato a quale di essi si faccia riferimento.

In secondo luogo, l'utilizzazione dello stanziamento relativo al 2003 iscritto nel conto residui del 2004 non appare tecnicamente corretta, in quanto, nonostante la conservazione in bilancio tra i residui delle somme in questione sia stata autorizzata dalla legge n. 290 del 2002 (art. 18 comma 14), sussiste comunque una sfasatura

temporale tra l'emersione dell'onere e la relativa copertura: si concorda pertanto 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.

Legge n. 269 del 12 novembre, di conversione del DL n. 240 del 13 settembre, recante misure per favorire l'accesso alla locazione da parte di conduttori in condizioni di disagio abitativo, ecc.

31.

La legge in oggetto prevede oneri, limitati al solo 2004, per l'assistenza ai soggetti in particolari condizioni di disagio e per l'erogazione dei contributi previsti dai primi tre commi dell'art. 3; prevede inoltre alcune agevolazioni fiscali specificate nei commi 4 e 5 del medesimo art. 3.

La copertura dei contributi è effettuata mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa recata dall'art. 1 *bis* comma 3 della legge n. 191 del 2004, con la quale si è provveduto all'incremento della dotazione del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso delle abitazioni in locazione, mentre la copertura delle agevolazioni fiscali – destinate ad operare nel triennio 2005/2007 – è operata per tali esercizi a valere sul fondo speciale di parte corrente, utilizzando gli accantonamenti relativi al Ministero delle infrastrutture e a quello degli affari esteri.

Le modalità di copertura danno luogo ad alcune osservazioni sotto il profilo tecnico-metodologico.

Per quanto riguarda la riduzione dell'autorizzazione di spesa, manca in primo luogo, come di consueto, un quadro completo della situazione finanziaria dell'autorizzazione di spesa da cui si attinge, quadro dal quale possa desumersi in modo certo e trasparente l'effettiva libertà delle somme che si prelevano, in relazione alle esigenze derivanti dalla legislazione vigente e le ragioni di tale disponibilità.

In secondo luogo la previsione (art. 6 comma 2) della conservazione nel conto dei residui delle somme non impegnate non è conforme, trattandosi di oneri di natura corrente, alle regole contabili, tanto più che non è chiaro in quale esercizio è destinato a manifestarsi l'onere. Sarebbe a tale proposito opportuno – come osservato sopra in una

analoga fattispecie nell'ambito della legge n. 263 - che le somme non utilizzate fossero versate all'entrata del bilancio statale e riassegnate allo stato di previsione del competente esercizio.

Per quanto riguarda l'utilizzazione del fondo speciale di parte corrente iscritto nel bilancio 2004, non appare corretta l'utilizzazione delle proiezioni dei singoli accantonamenti per il 2007, in quanto questo esercizio è al di fuori del triennio compreso nel bilancio pluriennale. Inoltre, considerato che di norma gli accantonamenti pertinenti al Ministero degli affari esteri sono destinati al soddisfacimento di obblighi internazionali, la loro utilizzazione in difformità – che nel corso del quadrimestre in esame ricorre, oltre che nella fattispecie in oggetto anche nelle leggi n. 252, n. 271 e n. 291 – dovrebbe essere quantomeno accompagnata dall'indicazione nella relazione tecnica dell'originaria destinazione delle risorse utilizzate.

Legge n. 291 del 3 dicembre, di conversione del DL n. 249 del 5 ottobre, recante interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali.

32.

La legge disciplina e finanzia numerosi interventi in materia di politiche del lavoro e sociali: alcuni di essi presentano aspetti problematici sotto il profilo della copertura.

1) Parte degli oneri derivanti dall'estensione degli ammortizzatori sociali al settore del trasporto aereo di cui all'art. 1 *bis*, introdotto dal Senato, è posto a carico del Fondo per l'occupazione per il periodo 2005-2010.

A tale riguardo, si osserva in primo luogo 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 della presente 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 appare però 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.

2) Le disposizioni in materia pensionistica per il settore del trasporto aereo contenute nell'art. 1-*quater*, introdotto dal Senato, sono in parte coperte mediante ricorso alla quota di pertinenza statale dell'otto per mille dell'IRPEF.

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

3) Una ulteriore parte degli oneri recati dall'art. 1-*quater* è coperta mediante parziale utilizzo dell'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

Come già rilevato a proposito delle leggi n. 252, 269 e 271, l'utilizzazione in difformità di tale accantonamento, in relazione all'obbligo del prioritario

soddisfacimento degli obblighi internazionali, dovrebbe essere quanto meno accompagnato dall'indicazione – da inserire nella relazione tecnica – dell'originaria destinazione delle risorse utilizzate.