

MODULARIO
C. C. - 2

MOD. 2



La
Corte dei Conti

N. 27/CONTR./R.Q./05

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente	dott.	Francesco	STADERINI
Presidenti di sezione:	dott.	Danilo	DELFINI
	dott.	Fulvio	BALSAMO
	dott.	Rosario Elio	BALDANZA
	Dott.	Massimo	VARI
Consiglieri:	dott.	Maurizio	MELONI
	dott.	Laura	DI CARO
	dott.	Luigi	MAZZILLO
	dott.	Paolo	NERI (relatore)
	dott.	Mario	FALCUCCI
	dott.	Claudio	IAFOLLA
	dott.	Gaetano	D'AURIA
	dott.	Carlo	CHIAPPINELLI
	dott.	Simonetta	ROSA
	dott.	Ermanno	GRANELLI
	dott.	Renzo	LIBERATI
	dott.	Alberto	LONGO
	dott.	Maurizio	PALA
	dott.	Mario	NISPI LANDI
	dott.	Stefano	SIRAGUSA
	dott.	Giovanni	MARROCCO
	dott.	Enrico	FLACCADORO
	dott.	Giorgio	CANCELLIERI
	dott.	Vincenzo	PALOMBA
I Referendario	dott.	Maria Luisa	ROMANO
Refendario:	dott.	Elena	BRANDOLINI

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.

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 22 luglio 2005, il relatore dott. Paolo NERI;

ha approvato la

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2005

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) elenco delle leggi pubblicate nel quadrimestre;
- 2) esposizione dei nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi;
- 3) ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura;
- 4) idem, in relazione alla natura della spesa (corrente o di investimento);
- 5) 50 schede analitiche delle tipologie di copertura.

IL RELATORE

F.to Paolo NERI

IL PRESIDENTE

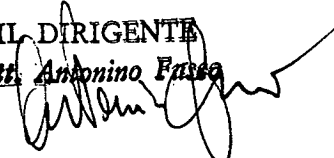
F.to Francesco STADERINI

Depositato in segreteria il **22 LUG. 2005**

PER COPIA CONFORME ALL' ORIGINALE
DALLA SEGRETERIA DELLE SEZIONI
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
ROMA, **22 LUG. 2005**

IL DIRIGENTE
F.to Antonino FUSCO

IL DIRIGENTE
Dott. Antonino Fusco



Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2005

1. Profili generali.

I dati della pubblicazione legislativa del primo quadrimestrale del corrente anno confermano la tendenza alla stabilità nel numero e nel rilievo finanziario delle leggi di spesa e ad una accresciuta incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normativa primaria: questi ultimi infatti rappresentano oltre un terzo sia del totale delle leggi promulgate sia di quello delle leggi di spesa.

Inoltre, il rilievo finanziario è più che proporzionale al numero dei provvedimenti: nel quadrimestre in esame, infatti, oltre l'80% della spesa relativa alle annualità comprese nel bilancio pluriennale è contenuto nel binomio decreti-legge/ leggi di conversione sia per effetto di norme di spesa previste fin dall'origine, sia per il frequente inserimento di ulteriori disposizioni di spesa conseguenti all'approvazione di emendamenti presentati nel corso di procedimento di conversione. Un esempio particolarmente vistoso è costituito dal decreto legge n. 7 del 31 gennaio che constava soltanto di 9 articoli, divenuti 54 nella legge di conversione (legge n. 43 del 31 marzo, su cui cfr. il successivo punto 2.1)

Come risulta anche dall'esame di alcune leggi contenuto nelle pagine che seguono, è proprio questa tipologia normativa a determinare più frequentemente elementi di criticità nella legislazione di spesa: spesso infatti gli emendamenti non sono supportati dalla relazione tecnica e i necessari chiarimenti richiesti, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono forniti dalle amministrazioni in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate. Ulteriori approfondimenti sono poi spesso resi impossibili dai tempi ristretti dell'esame parlamentare, determinati dalle necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione.

Le leggi pubblicate assommano a 43, a fronte rispettivamente di 58, 47 e 32 nei corrispondenti periodi del triennio precedente (ma furono 104 nel primo quadrimestre del 2001, ultimo della precedente legislatura); 12 di esse provvedono alla ratifica di

trattati internazionali e 15 – pari ad oltre un terzo del totale – alla conversione di decreti-legge, mentre le leggi di iniziativa parlamentare sono state 9.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle schede allegate, le leggi che hanno dichiarate conseguenze in termini di oneri ammontano complessivamente a 21, di cui 8 di ratifica di trattati internazionali e 8 di conversione di decreti legge; le leggi di iniziativa parlamentare comportanti oneri – una delle quali ha per oggetto taluni disposizioni stralciate da un decreto legge – sono soltanto 2.

La complessiva incidenza finanziaria della legislazione del quadrimestre è pari, nell'arco del bilancio triennale 2005-2007, che si estende anche ai precedenti esercizi 2003 e 2004 per effetto dell'origine negli esercizi stessi di una parte degli oneri, a circa 3.974 milioni di euro.

Pur tenendo conto della modesta significatività dei confronti operati su base quadrimestrale (confronti più significativi su base annua trovano collocazione nel capitolo relativo alla legislazione di spesa contenuto nella relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato), si rileva che l'importo sopra indicato, anche se notevolmente più elevato di quello dei corrispondenti periodi degli ultimi due esercizi, si colloca comunque nella media dell'ultimo quinquennio.

La ripartizione tra i singoli esercizi dell'importo in questione è la seguente: circa 1.743 milioni di euro afferiscono al 2005, circa 710 al 2006 e circa 644 al 2007; al precedente esercizio 2004 sono imputati oneri per poco più di 440 milioni di euro, in dipendenza della pubblicazione nei primi giorni del 2005 di alcune leggi approvate sul finire del 2004, e di numerosi slittamenti di copertura relativi a spese corrispondenti ad obblighi internazionali (art. 11 bis comma 5 della legge di contabilità).

In due casi (legge n. 33 del 10 marzo di conversione del DL n. 2 del 2005, che assorbe lo stanziamento già previsto dal disegno di legge A.C. 5309, e legge n. 56 del 31 marzo), lo slittamento è motivato dal fatto che si tratta di spesa in conto capitale già approvata da un ramo del Parlamento.

Infine, la totalità degli oneri recati dalla legge n. 21 del 28 febbraio, di conversione del DL n. 315 del 2004, è imputata all'esercizio 2003: si tratta infatti di accantonamenti di tab. A corrispondenti ad obblighi internazionali, non utilizzati nel

2003 e pertanto slittati al 2004. In quest'ultimo esercizio, essi hanno fornito copertura al DL n. 215 del 30 dicembre, convertito appunto con la legge n. 21 del 28 febbraio.

Il procedimento seguito ha destato qualche perplessità perché l'istituto dello slittamento di copertura, è di carattere eccezionale, tanto da essere rigorosamente circoscritto dalle norme di contabilità: tuttavia, il procedimento stesso non sembra porsi in contrasto con tale normativa, anche se l'entrata in vigore entro l'anno successivo alla presentazione del disegno di legge è stata realizzata con un provvedimento d'urgenza adottato nel finire dell'esercizio.

Dalla ripartizione per singoli esercizi sopra indicata, risulta anche che la maggior parte degli oneri riguarda il primo anno del triennio di riferimento (2005) e che pertanto si verifica soltanto in misura relativamente contenuta il fenomeno di irrigidimento dei futuri bilanci, tanto più che le spese pluriennali consistono in un solo limite di impegno di durata tredicennale di importo decisamente modesto (2,9 milioni).

La quota di spese permanenti — pari a circa 570 milioni annui — è invece piuttosto elevata, rappresentando oltre la metà delle spese permanenti approvate nell'intero esercizio 2004.

La quasi totalità di queste spese (circa 508 milioni) è recata dalla legge n. 58 del 22 aprile, di conversione del DL n. 16 del 21 febbraio (estesamente esaminato nel successivo punto 2.3), ed è finalizzata a diverse esigenze, tra cui principalmente la partecipazione erariale al rinnovo del contratto del trasporto pubblico locale, l'istituzione di un fondo per la tutela ambientale e la sicurezza pubblica.

Tuttavia, indipendentemente dal rilievo e dalla specificità assunti nel quadrimestre in esame, si ricorda che in tema di spese permanenti — che presentano caratteri di forte rigidità, in quanto nella quasi totalità collegate a posizioni di diritto soggettivo — la Corte ha costantemente richiamato l'attenzione sull'opportunità dell'introduzione dell'obbligo di una motivata valutazione, sia pure di larga massima, della loro sostenibilità nel medio/lungo periodo — specie in relazione alle modalità della loro copertura —, e pertanto 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 primo quadrimestre del 2005

sia per gli esercizi compresi nel bilancio triennale 2005 – 2007 e precedenti, sia per quelli successivi (i dati, arrotondati, sono espressi in migliaia di euro):

Esercizio	Onere complessivo	Di cui			
		Spese correnti	%	Spese d'investimento	%
2003	436.609	-		436.609	100
2004	440.358	3.147	0,71	437.211	99,29
2005	1.743.226	1.137.318	65,24	605.908	34,76
2006	709.540	590.397	83,21	119.143	16,79
2007	644.006	592.466	92,00	51.540	8,00
2008	600.940	584.000	97,18	16.940	2,82
2009/17	572.607	555.667	97,04	16.940	2,96
Dal 2018	569.667	555.667	97,54	14.000	2,46

Riguardo la significatività dell'andamento della spesa d'investimento, come anche più in generale degli oneri recati dalle leggi di spesa, va tenuto conto del fatto che, a partire dalla riforma della sua struttura recata dalla legge 208/99, la legge finanziaria contiene anche misure di natura espansiva, che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa.

Tutti gli importi finora indicati sono calcolati sulla base delle espresse indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. Pur essendo la loro attendibilità condizionata, come risulta dalle pagine che seguono, dalla congruità di talune quantificazioni effettuate, va comunque considerato che 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 – anche se con talune eccezioni indicate più avanti – alla modifica di numerose norme dei disegni di legge in adesione alle condizioni poste dalle Commissioni bilancio.

In attuazione appunto dell'apposita disposizione contenuta nella legge n. 246 per i casi in cui la spesa autorizzata non abbia natura di limite massimo di spesa (come quando vengono costituiti diritti soggettivi a favore di una platea non esattamente

predeterminabile di beneficiari), la clausola di salvaguardia è stata regolarmente apposta agli stanziamenti di carattere dichiaratamente previsionale, fra cui anche, per l'eventuale rischio di cambio, i due contributi, espressi in dollari, per la ricostituzione delle risorse del Trust Fund (art. 5 legge n. 21 del 28 febbraio, di conversione del DL n. 315 del 30 dicembre 2004 per l'annualità 2003 e art. 3 comma 6 della legge n. 33 del 10 marzo, di conversione del DL n. 2 del 19 gennaio per l'annualità 2004).

Per quanto riguarda le numerose leggi di ratifica di trattati internazionali, in linea generale — e con l'unica eccezione della legge n. 31 del 10 febbraio, in cui l'apposizione della clausola è stata posta come condizione ai sensi dell'art. 81 Cost. dalla Commissione bilancio Senato — la clausola di salvaguardia non è stata apposta nel presupposto che i relativi stanziamenti abbiano natura di tetti di spesa.

Al riguardo, si ripete quanto già osservato nello scorso esercizio, e cioè che l'assunzione dell'obbligo di effettuare in via permanente determinati adempimenti — cui corrisponde una pretesa tutelata dal diritto internazionale — non può consentire eventuali limitazioni agli adempimenti stessi per insufficienza delle risorse stanziare e neppure compensazioni nell'ambito della stessa o delle altre leggi di ratifica.

Rinviando alle osservazioni formulate nelle pagine successive relativamente a specifiche fattispecie, quanto alle modalità di copertura continua a manifestarsi — già nel primo quadrimestre dell'anno — il fenomeno del prevalente ricorso a modalità diverse dai fondi speciali e pertanto non legate alla programmazione della spesa.

Infatti, pur considerato che le spese per la prosecuzione di missioni militari all'estero (legge n. 37 del 18 marzo, di conversione del DL n. 3 del 19 gennaio e legge n. 39 del 21 marzo) sono solo formalmente attuate con la modalità della riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, ma in realtà con risorse allocate sul fondo speciale di parte corrente, che vanno a costituire il fondo di riserva specificamente destinato a tali finalità dall'art. 1 comma 233 della legge finanziaria per il 2005, l'incidenza della copertura a carico dei fondi speciali è inferiore alla metà del totale.

Si conferma pertanto la difficoltà di contenere la spesa entro i limiti, molto ridotti rispetto al passato, delle risorse allocate nei fondi speciali.

Sull'utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali non vi sono osservazioni da formulare. Si è tuttavia ripresentata la questione della destinazione

dell'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri, accantonamento che, come è noto, è prioritariamente destinato all'adempimento di obblighi internazionali e che può pertanto essere utilizzato per finalità diverse soltanto se tale utilizzazione non reca pregiudizio all'adempimento dei predetti obblighi.

Nella specie, tuttavia — si tratta della copertura della spesa per l'incentivazione della produttività del personale delle aree funzionali del servizio presso il Ministero degli affari esteri prevista dall'art. 4-bis della già citata legge n. 37 —, mentre secondo le osservazioni depositate dal Governo il 2 marzo 2005 alla Commissione bilancio Camera la spesa in questione risulta “necessaria ed indispensabile ai fini degli adempimenti derivanti dagli obblighi internazionali”, la Commissione stessa ha espresso il proprio nulla osta nel presupposto che nell'accantonamento utilizzato sussistessero le risorse necessarie per far fronte agli oneri connessi all'adempimento di obblighi internazionali.

Come si è detto, la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa è stata utilizzata in un elevato numero di casi.

Lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra rientra a pieno titolo nella fisiologia del sistema — esso rappresenta del resto una delle tre sole modalità di copertura codificate dalla legge di contabilità —, ma presuppone, oltre ovviamente ad una corretta quantificazione delle nuove esigenze e alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti dai quali si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti.

L'omissione di queste indicazioni — che determina un ulteriore elemento di perplessità sui criteri di quantificazione degli stanziamenti a legislazione vigente — si ripete anche nel quadrimestre in esame, con la sola eccezione della riduzione dell'autorizzazione di spesa per l'arruolamento di un contingente di carabinieri in ferma quadriennale utilizzato per la copertura del richiamo in servizio di personale dell'Arma stessa (art. 12 legge n. 39, già citata): in aggiunta ai casi esaminati nelle pagine successive, possono essere qui citati la legge n. 39 del 10 marzo, di conversione del DL n. 2 del 19 gennaio dove la copertura di provvidenze a favore delle popolazioni del sud-est asiatico è a carico delle risorse della Cooperazione allo sviluppo per il 2005 come

determinate dalla tab. C, che reca uno stanziamento già ridotto rispetto al 2004, e la legge n. 56 del 31 marzo, dove nuove assunzioni temporanee di personale a tempo determinato a supporto dell'attività degli sportelli unici all'estero vengono imputate al contributo annuale per il finanziamento del piano di attività dell'ICE.

Per quanto riguarda infine il ricorso a nuove o maggiori entrate a copertura di nuove spese e l'utilizzazione di modalità di copertura non inquadrabili tra quelle indicate dalla legge di contabilità, si rinvia all'esame di singole leggi contenute nelle pagine che seguono.

2. Osservazioni su singole leggi.

2.1 Legge n. 43 del 31 marzo, di conversione del DL n. 7 del 31 gennaio, recante disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento delle grandi opere strategiche, ecc. ecc..

La legge reca una serie di disposizioni di argomento disparato, nella grande maggioranza aggiunte a seguito di emendamenti approvati nel corso del procedimento di conversione.

Le disposizioni che presentano gli aspetti di criticità più rilevanti sono le seguenti:

1) L'art. 1 comma 2 prevede la riduzione da tre anni ad un anno del periodo per il giudizio di idoneità per la conferma in ruolo dei ricercatori universitari con conseguenti benefici economici di carattere permanente che vengono coperti (art. 8) mediante corrispondente riduzione del fondo per il finanziamento ordinario delle università come determinato dalla tab. C della legge finanziaria 2005.

Premesso che anche nel caso in esame non è stata prevista alcuna indicazione circa la precedente destinazione delle risorse, i motivi del loro mancato utilizzo e l'eventuale modifica dei precedenti programmi di spesa, si osserva nuovamente che l'utilizzazione di stanziamenti la cui quantificazione è rinviata alla tab. C a copertura di oneri permanenti di carattere rigido in quanto connessi a diritti soggettivi si pone in contrasto con la stessa ragione d'essere della tab. C, costituita dalla modulabilità degli stanziamenti in essa allocati: possono essere infatti rinviati alla tab. C della legge finanziaria soltanto gli oneri ultratriennali non ancora determinati nel loro importo.

2) L'art. 1-*bis* incrementa per il triennio 2005/2007 l'autorizzazione di spesa per la concessione di contributi a favore delle università e degli istituti superiori non statali.

Anche questo onere, come il precedente, è coperto mediante corrispondente riduzione del fondo per il finanziamento ordinario delle università come determinato dalla tab. C della legge finanziaria 2005.

Premesso che anche qui vi è una totale carenza di indicazioni sulle vicende dello stanziamento cui si attinge, si rileva che queste indicazioni sarebbero state tanto più opportune, in quanto lo stanziamento stesso presenta per il 2006 ed il 2007 valori inferiori al 2005.

3) L'art. 2 comma 1 autorizza il Ministero dell'economia a concedere la garanzia per il rimborso del capitale e degli interessi su linee di credito attivate, nel limite di 60 milioni, dalla Società Sincrotrone di Trieste S.p.A. con la BEI, prevedendo l'imputazione degli eventuali oneri al fondo spese obbligatorie e d'ordine.

Pur considerato che, secondo quanto rappresentato dal Governo in Commissione bilancio, il coefficiente di rischio dovrebbe essere limitato, si ritiene che in questo, come nei casi analoghi, avrebbero dovuto essere preventivamente reperiti e accantonati dei mezzi di copertura proporzionati appunto al coefficiente di rischio.

Non appaiono invece conformi al sistema né il criterio adottato in questa occasione di imputare gli eventuali oneri al fondo spese obbligatorie e d'ordine, né quello adottato in altri casi di inserire la garanzia nell'apposito elenco allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e di imputare conseguentemente gli oneri stessi all'apposito capitolo di bilancio, in quanto sia la dotazione del fondo sia quella del capitolo sono determinate sulla base della legislazione vigente.

4) L'art. 4 reca un'autorizzazione di spesa finalizzata, nell'ambito delle attività per la conservazione, la valorizzazione e la fruizione del patrimonio culturale, alla proroga delle convenzioni stipulate nell'ambito dei lavori socialmente utili.

In mancanza di elementi nella relazione tecnica, su richiesta della Commissione bilancio, che ha posto al riguardo una condizione ai sensi dell'art. 81 Cost., la legge ha espressamente stabilito che la spesa deve essere contenuta nei limiti dello stanziamento:

potrebbe tuttavia verificarsi qualche contrasto tra questo limite e la finalità della “salvaguardia degli aspetti occupazionali” indicata dal secondo comma.

La copertura è operata in parte mediante riduzione del fondo per l'occupazione, con la consueta carenza di indicazioni ulteriori, e in parte mediante riduzione del fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente, disciplinato dall'art. 9-*ter* della legge di contabilità.

L'utilizzazione di quest'ultimo fondo non appare corretta: esso è infatti finalizzato “a provvedere ad eventuali deficienze delle dotazioni delle unità (previsionali di base), ritenute compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica” (art. 9 *ter* comma 2 legge n. 468) e pertanto a fornire integrazioni di fondi in caso di scostamento degli oneri effettivi rispetto a quelli determinati sulla base della legislazione vigente, e non già a coprire nuove spese.

Per di più, manca nel caso di specie il carattere della permanenza della spesa, che costituisce condizione letterale per l'attivazione del fondo.

5) L'art. 7-*ter* istituisce il Fondo per il personale delle Ferrovie dello Stato, stabilendone la dotazione annua con carattere di tetto di spesa.

Tuttavia, considerato che la norma non fornisce alcuna indicazione circa la destinazione delle disponibilità del fondo e che manca la relazione tecnica, e considerato altresì che, secondo quanto è possibile desumere dagli atti parlamentari, il fondo stesso dovrebbe dare copertura finanziaria all'estensione al personale in quiescenza delle Ferrovie dello Stato di taluni benefici economici, sorge il dubbio — espresso anche dal Servizio del bilancio della Camera — che esso sia destinato al soddisfacimento di diritti soggettivi: in tal caso, non si tratterebbe più di tetto di spesa e si renderebbe necessaria, oltre alla relazione tecnica, l'apposizione della clausola di salvaguardia.

6) l'art. 7-*septies* assegna un contributo di 80 milioni ad una società a capitale interamente pubblico per la realizzazione di interventi urgenti per i giochi olimpici invernali “Torino 2006”; alla relativa copertura si provvede mediante utilizzo di quota delle risorse disponibili sul Fondo per interventi strutturali di politica economica istituito dalla legge n. 307 del 2004.

Questo fondo, prioritariamente destinato, come è noto, alla riduzione della pressione fiscale, è alimentato dalle maggiori entrate derivanti dallo spostamento al 2005 delle seconda e terza rata del condono edilizio.

Anche se in concreto il condono ha fornito un gettito superiore al previsto, fornendo pertanto ampiamente la copertura in argomento, non può non rilevarsi che alla data di approvazione delle legge il fondo era privo dotazione e che le maggiori entrate erano allo stato oggetto di pura valutazione previsionale.

7) Oltre ai casi indicati nei punti che precedono, la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, tutte relative a capitoli-fondo, è stata utilizzata a copertura di una serie di oneri: così quelli, di carattere permanente, recati dall'art. 2 comma 2, posti a carico del Fondo ordinario per gli enti ed istituzioni di ricerca; quelli recati dall'art. 2 *bis*, posti a carico del Fondo per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle regioni e degli enti locali e del Fondo per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale; quelli infine recati dall'art. 7- *terdecies*, posti a carico anch'essi del Fondo per l'occupazione.

In tutti questi casi, nessuna notizia è stata fornita sui rapporti tra disponibilità cui si attinge e finalizzazioni a legislazione vigente delle risorse allocate sui capitoli-fondo utilizzati.

2.2. Legge n. 53 del 15 aprile, di conversione del DL n. 14 del 17 febbraio, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania.

L'art. 1 prevede che i Comuni della Campania, che fino al 31 dicembre 2004 hanno conferito rifiuti solidi urbani agli impianti di produzione di combustibili derivati dai rifiuti, certifichino al Commissario straordinario – cui è attribuito anche un potere sostitutivo – l'ammontare delle loro situazioni debitorie derivanti dal conferimento stesso. Sulla base di tali certificazioni, la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. anticipa al Commissario le risorse finanziarie occorrenti per il soddisfacimento dei debiti, subentrando poi al Commissario stesso nella titolarità dei crediti.

Successivamente, i soggetti interessati – o il Commissario in caso di inadempienza – definiscono un piano di rientro di durata massima quadriennale; in caso di mancata attuazione, anche parziale, di tale piano, il Ministero dell'interno opera corrispondenti riduzioni nei trasferimenti erariali spettanti ai Comuni interessati.

Né il testo legislativo, né la relazione tecnica recano una quantificazione, sia pure di massima, dell'onere da sostenere: una stima – ricondotta a valutazioni dell'autorità commissariale – è stata peraltro fornita dal Governo su richiesta della Commissione bilancio della Camera nella misura di circa 160 milioni di euro.

Il meccanismo di finanziamento individuato e la relativa copertura, anche se hanno il pregio di coinvolgere finanziariamente gli enti interessati, responsabilizzandoli, presentano però aspetti di indubbia criticità.

Appare infatti probabile che in molti casi l'attuazione del piano di rientro, che deve comprendere anche gli oneri relativi alle anticipazioni, non si riveli agevole: si renderà allora necessario il ricorso alla clausola di salvaguardia, che impone al Ministero dell'interno di operare riduzioni nei trasferimenti spettanti ai Comuni in misura pari agli scostamenti dal piano di rientro.

Considerato che l'incidenza delle riduzioni sui bilanci degli enti è allo stato non prevedibile per la totale mancanza di indicazioni sulla situazione debitoria dei singoli Comuni e sulle prospettive di praticabilità dei piani di rientro, si pone il problema della sostenibilità da parte degli enti delle riduzioni in relazione alla necessità di assicurare lo svolgimento dei compiti istituzionali.

A questo riguardo, il rappresentante del Governo, in sede di Commissione bilancio, si è limitato ad affermare che i trasferimenti erariali spettanti ai Comuni interessati risultano di capienza adeguata a far fronte agli oneri derivanti dall'esigenza di restituire al CDP le somme erogate a titolo di anticipazione.

Nessun elemento è stato però fornito per valutare se i Comuni interessati resteranno in grado di svolgere i propri compiti istituzionali, alcuni dei quali non sono comunque comprimibili.

L'art. 2 dispone l'adeguamento tecnico-funzionale degli impianti di smaltimento da parte dei soggetti affidatari, prevedendo, in caso di inadempienza, un potere

sostitutivo d'urgenza del Commissario delegato, che può essere esercitato entro il tetto di spesa di 20 milioni di euro.

La copertura dell'onere è effettuata mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa ai programmi di tutela ambientale (art. 49 legge n. 448 del 1998), confluita poi nel Fondo per gli investimenti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Non è possibile fornire alcuna valutazione sulla congruità dello stanziamento, in quanto manca qualsiasi indicazione sui criteri di definizione dello stanziamento stesso in relazione alle esigenze da soddisfare: esigenze che, sia per il carattere di urgenza attribuito agli interventi, sia per la pendenza — come rilevato dal Servizio bilancio della Camera — di procedimenti giudiziari relativi a problemi di adeguamento degli impianti, potrebbero determinare la necessità di ulteriori risorse finanziarie.

Infine, la relazione tecnica non contiene alcuna indicazione circa la precedente destinazione delle risorse cui si attinge, sui motivi del loro mancato utilizzo e sull'eventuale modifica di precedenti programmi di spesa.

Si tratta, come è noto, di omissioni che si ripetono con grande frequenza nei casi di utilizzazione di questa modalità di copertura e su cui la Corte ritiene di dover continuare a richiamare l'attenzione sia per esigenze di trasparenza e di corretta applicazione delle norme di contabilità, sia per la connessione con i problemi di corretta determinazione degli stanziamenti a legislazione vigente.

2.3 Legge n. 58 del 22 aprile, di conversione del DL n. 16 del 21 febbraio, recante interventi urgenti per la tutela dell'ambiente, la viabilità e la sicurezza pubblica.

La legge prevede una serie di stanziamenti per le diverse finalità indicate in rubrica, che determinano un onere complessivo di 410 milioni nel 2005 e di circa 508 milioni annui a partire dal 2006.

A copertura della quasi totalità di tale onere (350 milioni nel 2005 e 488 a partire dal 2006) si provvede con le maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sul gasolio usato come carburante. Secondo la