

Il documento sugli orientamenti finalizzato al nuovo Quadro europeo di sostegno è orientato verso il miglioramento dei contesti economico-sociali territoriali e verso la promozione dello sviluppo locale e individua, sotto il profilo degli strumenti di attuazione, un metodo di programmazione per progetti fondato sulla iniziativa delle autonomie e affidato alla determinazione di precisi obiettivi, di rigorose metodologie di selezione e di meccanismi di monitoraggio dell'attuazione degli interventi.

Il più rilevante insieme di strumenti per le politiche di coesione e sviluppo è identificabile nella "programmazione negoziata", la cui disciplina (che trae origine dalla legislazione meridionalistica successiva alla fine dell'intervento straordinario sancita dalla legge n. 488 del 1992) è dettata dall'art. 2 comma 203 della legge collegata alla finanziaria 1997, n. 662 del 1996, integrata, da ultimo, dagli articoli 4 e 5 della legge n. 144 del 1999. La delibera CIPE 9 luglio 1998, n. 70, ha tracciato un quadro della attuazione della programmazione negoziata (patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma, intese istituzionali di programma). All'interno di questa cornice opera, con finalità di promozione e con modalità fondate sulla partecipazione dell'imprenditoria privata, la Società sviluppo Italia, che unifica gli organismi di intervento e promozione imprenditoriale nelle aree depresse e trova la sua disciplina nel d. lgs. n. 1 del 1999.

Le politiche di coesione e sviluppo includono la programmazione degli interventi infrastrutturali nelle aree depresse. Un nuovo rilievo è attribuito alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici affidato ad una rete di unità tecniche istituite presso le amministrazioni pubbliche centrali, regionali e locali e raccordate con il Nucleo di valutazione operante presso il Ministero del tesoro (art. 1 legge n. 144 del 1999) ed alla utilizzazione della finanza di progetto (disciplinata dagli articoli 37 bis, 37 ter, 37 quater, 37 quinquies, 37 sexies, della legge n. 109 del 1994 integrata dalla legge n. 115 del 1998) volta a promuovere il concorso di capitali privati al finanziamento delle infrastrutture, sia per ampliare le disponibilità di risorse finanziarie, sia per utilizzare nuove forme concorrenziali come strumento di selezione delle opere. Per la promozione del project financing è istituita, presso il CIPE, una "unità tecnica" per la finanza di progetto (art. 7 della legge n. 144 del 1999).

6.4 La riforma del Welfare.

Il dibattito sulla situazione e sulle prospettive dello "stato sociale" interessa tutti i paesi industrializzati; i sistemi di welfare sono caratterizzati da una profonda contraddizione tra l'architettura dei sistemi (concepita e cresciuta in presenza di diversi contesti economici, demografici e sociali) e le attuali condizioni strutturali delle economie e delle società degli Stati industrializzati; è posta in discussione, nelle sedi degli organismi economici internazionali (OCSE, FMI, Banca mondiale) la sostenibilità finanziaria futura dei sistemi di protezione sociale.

Le azioni riformatrici impostate da numerosi paesi perseguono due obiettivi di fondo: il contenimento della crescita della spesa entro un percorso di compatibilità, in termini di stabilizzazione del rapporto con il PIL; la costruzione di sistemi di prestazioni che garantiscano equità verticale, tra classi di reddito e orizzontale, tra categorie e generazioni.

La ricerca di nuovi equilibri dello Stato sociale investe alcuni punti strategici: - il riequilibrio del rapporto fra centralizzazione e decentramento dei poteri di gestione e finanziari; - il rapporto fra regolamentazione e liberalizzazione nella disciplina delle relazioni fra soggetti erogatori e cittadini-utenti, - i criteri di finanziamento; - la regolamentazione dei livelli uniformi delle prestazioni sociali; il ricorso a strumenti di concorso privato al finanziamento della spesa sociale in forme privatistiche integrative delle provvidenze pubbliche.

In Italia, secondo la diagnosi costruita dalla "Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale" (relazione finale del 28 febbraio 1997), la spesa sociale appare sbilanciata a favore delle pensioni. La adozione di politiche ispirate alla

convergenza con la situazione degli altri Stati dell'Unione Europea, richiede, secondo il documento citato, un riequilibrio fra risorse destinate ad assicurare, attraverso la previdenza pubblica, livelli adeguati di reddito ai pensionati e risorse destinate alla tutela del rischio economico reddito/occupazione

Manca, sin qui, nei documenti programmatici del Governo, una impostazione generale di riforma del Welfare.

Il D.P.E.F. 1999-2001 indica, come linea-guida, la prosecuzione del percorso di riforma dello Stato sociale avviato nel 1992 (con la legge n. 421) da perseguire, in particolare, attraverso la razionalizzazione degli strumenti di sostegno al reddito per i lavoratori disoccupati o in cerca di prima occupazione, la incentivazione delle forme di previdenza complementare, la introduzione di innovazioni ulteriori nel servizio sanitario nazionale.

In questa direzione si sono registrati rilevanti interventi: - la istituzione di un Fondo per le politiche sociali destinato, anche attraverso il cofinanziamento dei progetti del Fondo sociale europeo, a sostenere interventi per la realizzazione di standard essenziali e uniformi di prestazioni assistenziali, alla sperimentazione di misure di contrasto delle povertà, alla promozione ed al sostegno degli organismi di volontariato; - la introduzione, in via sperimentale, di un "reddito minimo di inserimento" (art. 59 commi 47 e 48 legge n. 449 del 1997; d.lgs. n. 237 del 1998); - la delega per la riforma degli incentivi all'occupazione e degli ammortizzatori sociali (art. 45 legge n. 144 del 1999); - la delega per il riordino del regime fiscale del trattamento di fine rapporto (art. 3 legge n. 133 del 1999); - la delega per il riordinamento degli enti pubblici di previdenza e assistenza (art. 57 legge n. 144 del 1999); - la delega per il riordino della previdenza complementare (art. 3 legge n. 144 del 1999).

Di particolare rilievo è la legge n. 419 del 1998, in materia di riforma sanitaria; le valutazioni della Corte sono espresse nel volume secondo della presente relazione, nel capitolo dedicato all'esame complessivo della finanza sanitaria.

7. La programmazione di bilancio.

Anche all'interno del sistema della "nuova programmazione", il principale strumento di guida della gestione finanziaria pubblica e dell'attività amministrativa è la programmazione di bilancio:

La nuova struttura del bilancio definita dalla legge n. 94 e dal d. lgs. n. 279 del 1997 costruisce il "bilancio politico", sottoposto all'approvazione del Parlamento, sulla base di una classificazione per funzioni-obiettivo, incrociata con quella per centri di responsabilità e con la classificazione economica. Il Parlamento è, così, chiamato ad una ripartizione delle risorse decisa "con riguardo all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative, ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini" (art. 6 comma 2, lettera a, della legge n. 468 del 1978, modificata dall'art. 4, comma 1 della legge n. 94 del 1997).

L'intero percorso del processo di bilancio è configurato in termini di programmazione, dagli indirizzi posti in sede di D.P.E.F., alla disciplina della formazione del bilancio in seno al Governo (art. 4 bis della legge n. 468 del 1978 modificata), alla redazione delle "note preliminari" a ciascun stato di previsione (art. 2, comma 4 quater della legge n. 468 del 1978 modificata).

La logica della programmazione di bilancio caratterizza anche il processo di attuazione delle scelte di bilancio, aperto dalla definizione delle direttive ministeriali che definiscono obiettivi, priorità e indirizzi per la gestione (articoli 3 e 14 del d. lgs. n. 29 del 1993 modificato) e ulteriormente scandito dall'attività di indirizzo dei dirigenti.

Il percorso programmatico si chiude con il rendiconto generale dello Stato costruito "ai fini della valutazione delle politiche pubbliche...", sulla base della classificazione incrociata per funzioni-obiettivo e per unità previsionali di base in modo da consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in relazione agli obiettivi stabiliti,

agli indicatori di efficacia e di efficienza ed agli scopi delle principali leggi di spesa" (art. 13 del d. lgs. n. 279 del 1997).

L'attuazione del disegno di programmazione e controllo è ancora in una fase iniziale. Si incontrano difficoltà oggettive nell'introdurre all'interno del processo di bilancio l'impiego di strumenti di analisi di economia e di scienza dell'amministrazione. La qualità del processo di formazione del bilancio è migliorata, in virtù della corretta costruzione delle circolari del tesoro, ma è ancora distante dal metodo fondato sul confronto programmatico; il contenuto delle "note preliminari" ai bilanci previsionali dei ministeri non corrisponde al modello disegnato dal legislatore ed appare povero proprio nei suoi momenti di maggior significato, quali la definizione degli obiettivi quantificati e degli indicatori di risultato.

Un principio cardine del processo di riforma avviato è il parallelismo fra razionalizzazione del bilancio e ammodernamento dei modelli di organizzazione; questo legame caratterizza, positivamente, la impostazione delle leggi n. 59 e n. 94 del 1997. La distinzione fra "bilancio politico" approvato con legge e "bilancio amministrativo" è logicamente legata al criterio fondamentale della riforma amministrativa identificabile nella separazione fra fase della decisione dell'indirizzo politico-amministrativo e gestione finanziaria e amministrativa. Questi principi sono esposti al rischio di essere svuotati da una prassi, come quella sin qui sperimentata, che, nella maggior parte dei casi, registra una insufficiente qualità delle direttive dei Ministri, concepite dal legislatore come strumento di ripartizione programmata delle risorse e di definizione delle linee guida della gestione; direttive che sono ancora concepite come documenti meramente contabili piuttosto come sedi privilegiate per la definizione delle politiche pubbliche di settore. Su questo elemento di criticità nel processo attuativo della riforma la Corte ha attirato l'attenzione del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per la funzione pubblica, formulando, con deliberazione delle Sezioni riunite, nel maggio 1999, specifiche "osservazioni", in base all'art. 3 comma 6 della legge n. 20 del 1994.

Il Presidente del Consiglio ha fornito una risposta positiva, confermando la volontà del Governo di rafforzare il processo di attuazione della riforma amministrativa e del bilancio, anche attraverso nuovi strumenti tecnici di coordinamento affidati alla Presidenza del Consiglio.

Per quanto attiene al "bilancio amministrativo", concepito come strumento per la razionalizzazione della gestione, il passaggio determinante risiede nella introduzione, prevista dagli articoli 10 e 11 del d. lgs. n. 279 del 1997, della contabilità economica nelle pubbliche amministrazioni, fondata sulla identificazione dei "centri di costo" e finalizzata al monitoraggio ed al controllo dell'economicità della gestione. Il Tesoro ha avviato, con uno sforzo meritevole di apprezzamento positivo, un lavoro sistematico per la individuazione dei centri di costo; ma il cammino da compiere è ancora lungo.

Le norme introdotte dal d. lgs. n. 279 collegano ai centri di costo la analisi dei "servizi" erogati dalle amministrazioni, aggregati per funzioni-obiettivo (e per questa via connessi alle "missioni" delle amministrazioni) e privilegiano l'attenzione verso i servizi finali resi ai cittadini da misurare e valutare attraverso indicatori di efficienza, efficacia ed economicità.

All'attuazione di questo disegno si lega la possibilità di sostenere lo sforzo per la costruzione della rete dei controlli interni, la cui effettiva operatività appare ancora un obiettivo da perseguire. Il Governo ha sottoposto all'esame del Parlamento il d. lgs. (fondato sulla norma di delega recata dagli articoli 11 comma 1, lettera c), e 17 della legge n. 59 del 1997) per il riordinamento della rete dei controlli interni.

La razionalizzazione e la piena operatività dei controlli interni offrirà una base più solida alla Corte dei conti per l'esercizio dei controlli sulla gestione disciplinati dall'art. 3 comma 4 della legge n. 20 del 1994. La stessa Corte ha incontrato, sin qui, difficoltà notevoli nel costruire le nuove metodologie e per adottare appropriati strumenti di analisi finalizzati alla misurazione della efficienza, efficacia, economicità della gestione.

L'impegno costante dell'Istituto orientato verso questa funzione resta essenziale per garantire al Parlamento una valutazione neutrale ed indipendente dell'insieme delle gestioni di finanza pubblica, in attuazione degli articoli 100, 81, 97 e 119 della Costituzione.

L'introduzione della contabilità economica nella amministrazioni pubbliche (già sperimentata per gli enti locali e per le aziende sanitarie) richiede una semplificazione e razionalizzazione delle norme di contabilità pubblica. Le norme di delega per la nuova costruzione del regolamento di contabilità di Stato non sono state esercitate. La profondità delle innovazioni correlate al nuovo processo del bilancio, ai criteri di semplificazione e razionalizzazione posti dalla riforma amministrativa, alla introduzione della contabilità economica, sembrano richiedere una più ampia norma di delega per la riforma della legge di contabilità di Stato orientata verso la adozione di regole più vicine ai canoni della economia aziendale, sia pure con gli adattamenti connessi alla gestione delle funzioni e dei servizi pubblici.

La nuova disciplina legislativa del bilancio - della quale si è riferito al paragrafo primo - contiene la delega al Governo per adeguare il sistema contabile delle regioni a quello dello Stato secondo i principi e i criteri direttivi fissati dalla legge n. 94 del 1997. Questo orientamento del legislatore, che trova il suo fondamento nei principi del coordinamento della finanza pubblica definiti dall'art. 119 della Costituzione, è da condividere; sottolinea l'importanza strategica di una compiuta attuazione del disegno riformatore tracciato dalle leggi del 1997.

Capitolo III

Legislazione di spesa e mezzi di copertura

Sommario: **Premessa.**

1. **Dati e valutazioni d'insieme.**
2. **Le tecniche di quantificazione degli oneri.**
3. **Le modalità di copertura.**
4. **La legge finanziaria ed i provvedimenti collegati.**

Premessa.

Il presente capitolo contiene, analogamente agli anni precedenti, brevi note sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 1998, tratte dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento - in base al disposto dell'art. 11 ter comma 6 della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988 - sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel quadrimestre stesso e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Per una completa rassegna della legislazione di spesa del 1998 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 15 luglio 1998, il 28 gennaio 1999 e il 4 marzo 1999.

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

Come anche nei precedenti esercizi, gli oneri indicati non esauriscono completamente quelli effettivamente derivanti dalla legislazione del 1998. Permane infatti la presenza di ulteriori oneri non quantificati o quantificati in modo insufficiente e di oneri la congruità della cui quantificazione appare incerta; per il loro esame puntuale e dettagliato si rinvia alle citate relazioni quadrimestrali.

1. Dati e valutazione d'insieme.

1.1 L'ulteriore riduzione del numero delle leggi di conversione di decreti-legge, passate ormai a poco più di un decimo del totale, non ha fatto registrare quei benefici nella qualità della legislazione di spesa - rimasta invece nel complesso invariata - che potevano attendersi: sembrava infatti possibile, essendosi ridotta la spinta dell'urgenza, un maggiore approfondimento delle implicazioni finanziarie delle nuove disposizioni da parte delle Amministrazioni chiamate alla compilazione e alla verifica delle relazioni tecniche.

Inoltre, alla drastica diminuzione dei decreti-legge ha fatto riscontro un notevolissimo aumento del numero dei decreti legislativi anche in materie di grande rilievo finanziario.

Considerata l'estrema genericità, per loro natura, delle quantificazioni operate dalle leggi di delega, in quanto soltanto in sede di predisposizione analitica delle norme delegate è possibile effettuare un'attendibile valutazione del relativo impatto finanziario, è pertanto da valutare molto positivamente l'inserimento nel disegno di legge contenente disposizioni finanziarie e contabili (A.C. 4354 - quinquies - B), attualmente all'esame del Parlamento, della norma che estende l'obbligo della relazione tecnica agli schemi dei decreti legislativi. Il disegno stesso contiene anche, tra l'altro, importanti modifiche alla normativa concernente la legge finanziaria ed i provvedimenti collegati, su cui si rinvia al successivo punto 4.

Il rilievo del controllo delle coperture dei decreti legislativi è anzi tale da indurre la Corte a sottoporre nuovamente al Parlamento l'opportunità di un rafforzamento del sistema delle garanzie attraverso l'esame, da parte della Corte stessa, degli anzidetti schemi, corredati della relazione tecnica, per un referto analogo a quello previsto per le leggi dall'art. 11 ter comma 6 della legge n. 468 del 1978, da rendere con cadenza periodica o eventualmente - a differenza di quest'ultimo - in tempi utili per l'esame in sede consultiva dei provvedimenti da parte del Parlamento.

Una norma in tal senso è del resto già contenuta nel disegno di legge relativo a integrazioni e modifiche alle disposizioni che regolano le modalità di assolvimento dell'obbligo costituzionale di copertura (A.C. 2732 - ter), secondo cui la Corte può riferire sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delegazione.

Quest'ultimo disegno di legge ha per oggetto anche altre disposizioni modificative della legge n. 468 del 1978 che introducono elementi di maggior rigore nelle regole sulla copertura delle leggi di spesa.

Questi elementi, anche se per certi aspetti insufficienti, rappresentano comunque un miglioramento rispetto alla situazione attuale: così, ad esempio, la previsione - per le spese obbligatorie di carattere permanente il cui onere a regime ecceda di oltre il 10% quello dell'ultimo esercizio del bilancio triennale - della necessità di meccanismi integrativi idonei a garantire la copertura della differenza, nonché la norma che vincola il Governo a proporre misure di correzione ove nel corso dell'esecuzione delle leggi di spesa emergano scostamenti rispetto alle previsioni assunte ai fini della definizione della copertura finanziaria.

Come la Corte ha sempre auspicato, la ripresa in esame di tale disegno di legge potrebbe anche consentire la previsione di indicazioni di copertura, almeno sotto l'aspetto dell'introduzione dell'obbligo di una motivata valutazione delle compatibilità finanziarie, per gli esercizi successivi a quelli compresi nel bilancio triennale. Attualmente, infatti, come è noto, la massa di oneri ricadenti oltre il triennio per effetto delle leggi di spesa pluriennali e permanenti supera di gran lunga in ogni esercizio - per il 1998, si vedano i dati forniti al successivo punto 1.2 - la quota afferente il triennio stesso, inducendo anche a perplessità sull'effettivo rispetto dell'obbligo costituzionale di copertura.

1.2 Nel corso del 1998 sono state pubblicate complessivamente 168 leggi a fronte di 194 e di 126 rispettivamente nel 1997 e nel 1996.

Come risulta dall'allegato prospetto n. 1, le leggi che hanno dichiarato conseguenze di carattere finanziario - escludendo dal computo la legge di assestamento del bilancio (n. 384 del 3 novembre), la legge finanziaria (n. 449 del 29 dicembre) e la legge di approvazione del bilancio preventivo (n. 454 del 23 dicembre) - ammontano a 98 (107 nel 1997 e 65 nel 1996), di cui soltanto 11 (20 nel 1997 e 46 nel 1996) di conversione di decreti-legge.

Le leggi di spesa di iniziativa parlamentare sono state 17, con un significativo aumento rispetto alle 12 del precedente anno. Abbastanza numerose sono state anche le modifiche e le integrazioni apportate in sede parlamentare agli originari testi dei disegni di legge: esse, pur risultando nel complesso meno rilevanti del passato meno recente soprattutto per la caduta del numero dei decreti-legge, incidono ancora in misura non marginale sulla natura e sulla dimensione degli oneri, determinando così una perdita di significatività delle relazioni tecniche allegate agli originari disegni di legge.

La situazione dovrebbe comunque migliorare con l'approvazione definitiva della norma, contenuta anch'essa nelle disposizioni finanziarie e contabili di cui all'A.C. 4354 -quinquies - B, già citato, che prevede la compilazione della relazione tecnica per tutti gli emendamenti di iniziativa governativa.

Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 1998/2000 - che si estende anche al 1996 ed al 1997 per effetto dell'origine in tale esercizio di una parte degli oneri - ammontano a complessivi 27.472 mld, di cui 11 nel 1996, 1.173 nel 1997, 7.464 nel 1998, 8.760 nel 1999 e 10.064 nel 2000. Le quote 1996 e 1997 sono dovute in parte all'origine di quest'ultimo esercizio di decreti-legge convertiti all'inizio del 1998; in parte allo slittamento al 1998 di accantonamenti dei fondi speciali previsto dall'art. 11 bis della legge n. 468; in parte, infine, alla pubblicazione nei primi giorni del 1998 di leggi approvate alla fine del 1997. In taluni casi, indicati nelle pagine che seguono, lo «slittamento» al 1998 degli accantonamenti dei fondi speciali non appare del tutto conforme alle regole poste dalle norme di contabilità.

I corrispondenti dati dai precedenti esercizi - sempre nell'ambito del bilancio triennale allargato - era stato pari a 29.411 mld nel 1997 e a 46.096 mld nel 1996; il mancato allineamento di quest'ultimo dato è tuttavia dovuto alla spesa per la regolazione debitoria (legge n. 53 del 10 febbraio 1996) finalizzata all'estinzione, mediante assegnazione di titoli di Stato, di crediti d'imposta. Depurato di tale onere, formatosi nel corso di una pluralità di esercizi precedenti, il totale scende a meno di 28.000 mld, rendendo così molto omogeneo il dato dell'ultimo triennio.

Gli oneri successivi al 2000 comprendono una parte di oneri permanenti, tutti di carattere corrente, per circa 2.211 mld su base annua (tenuto cioè conto del fatto che taluni oneri gravano ad anni alterni), rispetto a 3.428 nel 1997 e a 3.803 nel 1996, ed una parte di oneri pluriennali derivanti in larga misura da spese di investimento.

Dall'insieme degli oneri pluriennali e permanenti deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del 1998 sia per gli esercizi compresi nel triennio 1998/2000 allargato ai due anni precedenti, sia per quelli successivi, ripartite per esercizio e per tipologia:

(in miliardi)

Esercizio	Onere complessivo	di cui	
		spese correnti	spese c/cap.
1996	11	11	-
1997	1.173	171	1.002
1998	7.464	5.102	2.362
1999	8.760	4.904	3.856
2000	10.064	5.020	5.044
2001	10.026	4.167	4.859
2002	8.162	4.161	4.001
2003	6.532	2.536	3.996
2004	6.528	2.532	3.996
2005	4.428	..532	1.896
2006	4.382	2.532	1.850
2007	4.372	2.532	1.840
2008	3.825	2.532	1.293
2009	3.823	2.532	1.291
2010	3.782	2.532	1.250
2011	3.765	2.524	1.241
2012	3.740	2.524	1.216
2013	3.260	2.351	909
2014	2.980	2.281	699
2015	2.541	2.211	330
2016/17	2.536	2.211	325
2018	2.474	2.211	263
2019	2.272	2.211	61
2020/27	2.231	2.211	20
2028	2.211	2.211	-

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi: la loro attendibilità, buona nei grandi numeri per effetto soprattutto della presenza di numerosi stanziamenti, per elevati importi, aventi natura di tetto di spesa, sconta peraltro la presenza di tipologie di spesa di incerta o difficile quantificazione ed appare comunque soggetta ai rilievi sulla congruità delle quantificazioni formulate nelle relazioni tecniche che risultano dall'esposizione relativa alle singole leggi contenuta nelle relazioni trimestrali indicate nella premessa.

Il problema si presenta più complesso nei casi - non rari - in cui l'obiettivo difficoltà o l'insufficienza della quantificazione riguardi norme da cui derivi la diretta attribuzione di diritti soggettivi a tutti i possessori di determinati requisiti e pertanto ad una platea di beneficiari non predeterminata numericamente.

Talvolta - come in relazione ad alcune norme della legge n. 30 del 27 febbraio concernente lo sviluppo del settore dei trasporti e l'incremento dell'occupazione - di fronte alle lacune ed ambiguità contenute nel testo legislativo e nella sottostante relazione tecnica, le Commissioni bilancio hanno subordinato il proprio parere favorevole sul disegno di legge alla condizione che gli oneri non eccedessero gli effetti finanziari quantificati nella relazione tecnica.

Tali condizioni, di per sé prive di effetti a fronte del sorgere di diritti soggettivi, dovrebbero peraltro comportare uno specifico ed automatico monitoraggio da parte dell'amministrazione dell'andamento della spesa per l'eventuale attivazione delle iniziative previste dall'art. 11 ter comma 7 della legge n. 468 del 1978.

Inoltre, gli oneri indicati non esauriscono comunque completamente quelli derivanti dalla legislazione dell'anno, per la presenza, in talune leggi che contengono esplicite previsioni di spesa, di ulteriori oneri, per lo più modesti, non quantificati e non presi in considerazione a fini di copertura. Anche a tale riguardo si rinvia alle specifiche osservazioni contenute nelle stesse relazioni.

Il dato di maggior rilievo che si ricava dal prospetto avanti riportato riguarda la grande sproporzione tra la quantità di oneri compresi nel bilancio triennale e quella degli oneri da sostenere a partire dal 2001.

Si tratta, come è noto, di un problema ricorrente, sul quale la Corte non ha mai cessato di porre l'accento, richiamando anche l'attenzione — come nelle pagine iniziali del presente capitolo — sull'opportunità di modifiche normative che introducano almeno l'obbligo di una motivata valutazione delle compatibilità finanziarie.

Le conseguenze, anch'esse più volte poste in evidenza, consistono in uno spostamento a medio e lungo termine di oneri in larga maggioranza di carattere obbligatorio anche per la massiccia presenza di limiti di impegno, e pertanto non suscettibili se non in misura ridotta di essere modulati in relazione alle future vicende ed alle future politiche di finanza pubblica.

Si determina così un ulteriore ampliamento dell'area della spesa vincolata, che già investe la quasi totalità della spesa recata dalla legislazione vigente: questo carattere del nostro bilancio, unito alla necessità — per gli obblighi assunti dal nostro Paese in sede internazionale — di conseguire in via permanente rigidi equilibri di bilancio anche per ridurre lo stock del debito, condiziona pesantemente i margini di manovra anche a lungo termine.

Il quadro è aggravato dalla presenza, anch'essa endemica, di casi in cui la spesa non grava affatto o grava molto debolmente nell'esercizio in cui viene deliberata e presenta un andamento crescente già nei due esercizi successivi del triennio, proprio man mano che gli equilibri di bilancio divengono meno certi.

Anche se il fenomeno è in parte connesso ai profili temporali dell'ammortamento dei mutui è più in generale alle modalità di effettuazione della spesa di investimento, il risultato è che talvolta soltanto una minima quota di spese attuali grava su esercizi i cui equilibri di bilancio sono definiti almeno a livello programmatico.

Particolari connotazioni ha assunto questo fenomeno nell'ambito della legge n. 354 dell'8 ottobre, concernente un piano triennale per la soppressione dei passaggi a livello sulle linee ferroviarie dello Stato, nonché misure per il potenziamento di itinerari ferroviari di particolare rilevanza.

Tale legge prevede infatti (art. 1, comma 3) l'attuazione del piano triennale di cui sopra attraverso l'apporto al capitale sociale della FF.SS. S.p.A. dell'importo di 1.100 mld da ripartire in 10 anni a decorrere dal 1998, di cui 30 mld nel 1998, 60 nel 1999 e 110 nel 2000. Prevede inoltre (art. 3) l'apporto allo stesso capitale sociale, per il potenziamento di itinerari di particolare rilevanza, dell'importo di 2.500 mld, da ripartire anch'esso in 10 anni a decorrere dal 1998, di cui 5 mld per ciascuno degli anni 1998 e 1999 e 250 mld nel 2000.

In disparte la circostanza che tale scansione degli stanziamenti rende particolarmente difficile considerare soddisfatto l'obbligo di copertura per la minima quota dell'intera spesa posta a carico dei primi due esercizi, si è rilevato che a partire dal quarto esercizio dovrà comunque aversi un onere superiore a quello dell'ultimo esercizio del triennio: per la prima tipologia di spesa residuano infatti, dopo il triennio, 900 mld complessivi da ripartire in sette esercizi con un onere medio annuo di 128,6 mld a fronte dei 110 mld a carico dell'esercizio 2000; per la seconda tipologia, residuano, sempre dopo il triennio, 2.240 mld complessivi da ripartire anch'essi in sette esercizi con un onere medio annuo di 320 mld a fronte dei 250 a carico dell'esercizio 2000.

Una situazione analoga, come del resto ricordato in sede di Commissione bilancio, ha formato oggetto di una pronuncia della Corte costituzionale che, con sentenza n. 384 del 1991, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme di copertura della legge 7 febbraio 1991, n. 42 ("Interventi a favore degli enti delle partecipazioni statali").

La Corte, in sede di esame del conseguente provvedimento amministrativo di variazione di bilancio, ha così riconosciuto la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle norme anzidette in relazione all'art. 81 quarto comma della Costituzione e trasmesso gli atti alla Corte Costituzionale per il relativo giudizio.

Anche talune voci di grande rilievo finanziario della spesa corrente non si esauriscono nell'arco del triennio e contribuiscono ad appesantire i conti degli esercizi successivi.

Si tratta in particolare del ripiano dei disavanzi di esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale (legge n. 194 del 18 giugno), della regolazione debitoria prevista dalla legge n. 337 del 28 settembre, che comporta un onere di 1.000 mld per ciascuno degli esercizi 2001 e 2002 e delle spese connesse all'istituzione del fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione e delle agevolazioni fiscali per il sostegno al mercato delle locazioni, di cui alla legge n. 431 del 9 dicembre.

Quest'ultima legge prevede infatti l'assegnazione al fondo di cui sopra di 1.800 mld nel triennio 1999-2001, coperti mediante utilizzazione dei fondi ex-GESCAL di pari importo; per gli esercizi successivi, la determinazione dell'assegnazione annua al fondo è rinviata alla tab. C della legge finanziaria. Si è a tale proposito osservato che la mancata indicazione di meccanismi di graduazione dei benefici in caso di insufficienza delle disponibilità finanziarie potrebbe determinare un contrasto tra il possibile irrigidimento della spesa e le caratteristiche di modulabilità che dovrebbero esser proprie delle appostazioni in tab. C.

Sono inoltre previste (art. 8, comma 1 della legge) agevolazioni fiscali per il mercato delle locazioni per le quali è stato previsto un onere permanente di 420 mld a partire dal 2000.

Infine, l'art. 10 della legge, al fine di concedere ulteriori agevolazioni fiscali, prevede l'istituzione a partire dal 2001 di un fondo per la copertura delle conseguenti minori entrate, rinviando la determinazione dell'onere, a partire dal 2003, alla tab. C della legge finanziaria: si tratta qui di una norma chiaramente programmatica, la cui operatività è rimessa alla prossima sessione di bilancio e che di per sé non può comportare alcuna conseguenza finanziaria.

Per quanto riguarda poi il ripiano dei disavanzi di esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale, si è ribadito che il ricorso all'indebitamento - anche se attuato da soggetti non statali per effetto del divieto contenuto nell'art. 54 comma 13 della legge n. 449 del 1997 (collegato alla legge finanziaria 1998) - per il ripiano di eccedenze di spesa di natura corrente rende meno trasparente la gestione finanziaria annuale, alterando in particolare il dato del disavanzo corrente.

Si è anche osservato che l'erogazione di contributi a lungo termine - prevista in più casi dalla legge n. 194 - non si discosta sostanzialmente dal sistema dei limiti di impegno e dall'assunzione degli oneri di ammortamento, con la differenza, peraltro, che gli accantonamenti utilizzabili per queste ultime finalità sono espressamente qualificati come tali nelle tabelle A e B allegate alla legge finanziaria: si determina così una alterazione o, quanto meno, un ulteriore indebolimento del quadro programmatico generale.

2. Le tecniche di quantificazione degli oneri.

In tema di quantificazione degli oneri, nonostante qualche nota positiva, il quadro complessivo non presenta novità di rilievo rispetto ai precedenti esercizi ed è pertanto in larga misura insoddisfacente.

Permane infatti, come può desumersi dalle specifiche osservazioni sulle singole leggi contenute nei referti quadrimestrali, l'elemento costante della disomogeneità nella qualità e nei caratteri delle relazioni tecniche: così, accanto a relazioni sufficientemente analitiche, continuano a riscontrarsene altre che presentano caratteri di estrema genericità o che, come talvolta accade specie per le spese di investimento, si limitano alla mera riproduzione del testo della norma cui si riferiscono; frequente è in particolare la mancanza del supporto di dati economico-statistici ed anche dell'indicazione dei dati fisici di base.

Deve pertanto ripetersi che tale disparità di risultati sembra indicare non soltanto l'esistenza di notevoli differenze tra le amministrazioni di spesa nell'organizzazione e nell'esecuzione dell'attività di quantificazione degli oneri, ma anche che non operi ancora pienamente l'elemento unificatore che dovrebbe essere costituito dalle funzioni di supporto esercitate dalla Ragioneria generale dello Stato nella verifica dei costi indicati dalle amministrazioni proponenti.

Quest'ultima osservazione è avvalorata dalla circostanza che la qualità delle relazioni tecniche continua ad essere svincolata dal rilievo finanziario delle relative leggi di spesa: si hanno così talvolta relazioni estese ad accurate a supporto di leggi di spesa che prevedono oneri di modesto rilievo, mentre in altri casi leggi di grande rilievo finanziario sono corredate di relazioni tecniche insufficienti.

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

Si deve pertanto ancora una volta ribadire la necessità di un adeguamento delle strutture organizzative ministeriali che consenta di soddisfare l'esigenza di disporre di valutazioni il più possibile corrette ed esaurienti a supporto del processo decisionale della spesa. Una maggiore funzionalità di tali strutture potrebbe finalmente consentire di effettuare anche quel processo di monitoraggio degli andamenti della spesa nella fase di attuazione delle leggi per l'eventuale avvio del procedimento previsto dall'art. 11 ter, comma 7, della legge n. 468 del 1978, modificata, volto all'assunzione di iniziative legislative conseguenti agli scostamenti verificatisi rispetto alle previsioni di spesa o di entrata: procedimento che, a tanta distanza di tempo dalla legge istitutiva, continua a non essere in concreto mai attivato.

Uno specifico problema è poi costituito dalle leggi - come, fra le altre, la legge n. 30 del 27 febbraio (sviluppo dei trasporti ed incremento dell'occupazione), n. 40 del 6 marzo (condizione dello straniero), n. 61 del 30 marzo (interventi a favore delle zone terremotate) e n. 251 del 23 luglio (disposizioni in materia di politica sociale e di personale di istituti finanziari meridionali - che contengono norme che conferiscono diritti soggettivi ad un numero indeterminato di beneficiari, la cui precisa quantificazione presenta obbiettive difficoltà, tali da rendere incerta la congruità degli stanziamenti, con la conseguente possibilità di scostamenti anche rilevanti a consuntivo: appare perciò necessario, in tali casi, uno specifico monitoraggio, da parte dell'amministrazione, dell'andamento della relativa spesa ai fini dell'eventuale attivazione delle iniziative previste dall'art. 11 ter comma 7 della legge n. 468 del 1978 (tempestiva notizia da parte del Ministro competente al Ministro del tesoro che riferisce al Parlamento con propria relazione e assume le conseguenti iniziative legislative).

Come più volte indicato, si avverte inoltre, in relazione alla presenza di leggi di iniziativa parlamentare e soprattutto alle numerosissime norme introdotte sulla base di emendamenti ai disegni di legge originari, che rendono scarsamente utilizzabili le relazioni tecniche allegate ai disegni stessi, l'esigenza del superamento delle attuali norme in materia di compilazione delle relazioni tecniche, esigenza che trova un parziale riscontro nel citato disegno di legge AC 4354-quinquies-B (Disposizioni in materia finanziaria e contabile), attualmente all'esame del Parlamento.

Tuttavia, in numerose occasioni, sia per disegni di legge di origine parlamentare, fra cui in particolare la disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili (poi legge n. 431 del 9 dicembre), che comporta rilevanti oneri di carattere permanente, sia per emendamenti a disegni di legge governativi, risulta dagli atti parlamentari che le commissioni competenti, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 11-ter comma 3 della legge n. 468 del 1978, hanno richiesto al Governo la relazione tecnica per la verifica delle quantificazioni degli oneri da essi recati.

Tali relazioni, tuttavia, non sono state riprodotte negli atti parlamentari medesimi, così che la Corte non ha potuto prenderne visione e tenerne conto ai fini dei referti quadrimestrali.

Si richiama pertanto nuovamente l'attenzione sull'opportunità che le relazioni tecniche fornite al Parlamento dal Governo successivamente alla presentazione dei corrispondenti disegni di legge vengano inserite negli atti parlamentari alla stessa stregua di quelle presentate all'origine, sia per consentire alla Corte di esprimere le proprie valutazioni sulle tecniche di quantificazione adottate, sia più in generale a fini di trasparenza e riscontro del processo decisionale seguito.

Fra le carenze di carattere generale delle relazioni tecniche permane poi, in molti casi, la mancanza di indicazioni sui criteri di quantificazione degli stanziamenti di parte capitale e, più in generale, degli stanziamenti che costituiscono dei «tetti di spesa».

Come più volte rilevato, a parere della Corte anche in tali casi è necessaria una esposizione quanto più dettagliata possibile di tali criteri, sia al fine della dimostrazione della congruità degli stanziamenti stessi rispetto alle finalità da realizzare o ai risultati da conseguire, sia anche per consentire valutazioni circa la possibile insorgenza di sostanziali oneri latenti derivanti dalla necessità di ulteriori spese indotte dall'intervento oggetto della norma o comunque connesse alla prevedibile opportunità del completamento dell'intervento stesso.

L'esposizione in parola consentirebbe poi anche di individuare i casi in cui la mancata indicazione della concreta destinazione della spesa dipende dalla mancata preventiva individuazione di precise esigenze da soddisfare.

Nella relazione tecnica alla legge n. 52 del 20 marzo, di conversione del d.l. n. 4 del 1998, manca ad esempio qualsiasi indicazione circa i criteri in base ai quali è stato determinato il rifinanziamento del Fondo per l'occupazione, che comporta un onere pari a 2.603 mld nel triennio e a 714 mld annui a partire dal 2001. Infatti, soltanto una parte di tale stanziamento è diretta a fornire copertura alle nuove spese recate dalla legge stessa (art. 1 commi da 1 a 6 e art. 2 comma 1 e comma 3) e non si comprende a fronte di quali esigenze sia stata stanziata la parte residua.

Fra le note positive, va peraltro a tale riguardo segnalato l'impegno del Governo, assunto su richiesta della Commissione bilancio della Camera, e che recepisce esplicitamente un'esigenza ripetutamente prospettata dalla Corte in relazione alla frequente imputazione di spese a fondi indistinti, di fornire alla Commissione stessa, con periodicità trimestrale, un quadro sullo stato di utilizzo del Fondo per l'occupazione.

Analogamente, la relazione tecnica concernente la legge n. 423 del 2 dicembre ("Interventi strutturali ed urgenti nel settore agricolo, agrumicolo e zootecnico"), parte dei cui oneri sono coperti attraverso la riduzione dell'autorizzazione di spesa concernente il fondo di rotazione per lo sviluppo

della meccanizzazione in agricoltura, accogliendo osservazioni più volte formulate dalla Corte e dalle Commissioni Bilancio sulla necessità di dar conto dettagliatamente in relazione tecnica della effettiva disponibilità e libertà da vincoli delle risorse utilizzate a copertura, fornisce per la prima volta, pur se in modo non del tutto soddisfacente, chiarimenti sullo stato finanziario del fondo utilizzato.

In altri casi, invece, le notizie fornite al riguardo dalle relazioni tecniche sono del tutto insoddisfacenti.

Così, nell'ambito della già citata legge n. 30 del 27 febbraio, non sono chiari i rapporti tra i vari oneri - molti dei quali, in contrasto con basilari principi di trasparenza, quantificati nella sola relazione tecnica e non anche nel testo legislativo - a carico della gestione commissariale del Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali in liquidazione e l'assegnazione alla gestione stessa di risorse ad essi non collegate e comunque quantitativamente disallineate. Tale assegnazione, inoltre, nonostante il suo ingente rilievo finanziario (935 mld nel quadriennio 1997/2000 e 156 mld annui a decorrere dal 2001), non è supportata da alcun chiarimento in sede di relazione tecnica: manca così qualsiasi indicazione non soltanto sulla finalizzazione di tali oneri, ma anche sulla situazione finanziaria generale della gestione beneficiaria. L'unica notizia al riguardo è così costituita dalle assicurazioni fornite dal rappresentante del Governo, in sede di Commissione bilancio, circa la congruità delle risorse disponibili a fornire copertura ai molteplici oneri che la legge in esame fa ricadere sulla gestione stessa (complessivamente 822,5 mld nel periodo 1997/2000, cui si aggiungono talune spese pluriennali e oneri permanenti per oltre 100 mld annui a partire dal 2001).

Così anche nell'ambito della legge n. 40 del 6 marzo, anch'essa già citata, che contiene una serie di disposizioni da cui scaturiscono oneri, parte dei quali trovano diretta copertura sui fondi speciali e parte nel Fondo nazionale per le politiche migratorie, contestualmente istituito (art. 43) e dotato di una provvista finanziaria a carico anch'essa del fondo speciale di parte corrente.

Nonostante di tratti nella totalità dei casi di spese permanenti, la relazione tecnica non dà completamente conto della congruità delle risorse assegnate al Fondo stesso per far fronte ai vari oneri recati dalla legge, con particolare riguardo all'iscrizione al servizio sanitario nazionale ed all'obbligo scolastico per i minori.

Non sono poi presi in considerazione - e neppure quantificati - gli oneri derivanti dall'applicazione dell'art. 39 - aggiunto in sede parlamentare - che dispone l'equiparazione ai cittadini italiani, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, di tutti gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché dei minori iscritti nei medesimi documenti. A tale riguardo, non appare convincente l'avviso espresso dal Governo in sede di Commissione bilancio che gli oneri stessi possano trovare copertura nel nuovo Fondo per le politiche migratorie: in primo luogo si tratta infatti di oneri ulteriori rispetto a quelli presi in esame dalla relazione tecnica ai fini della quantificazione globale; in secondo luogo, come si è detto, già appare incerta la congruità delle risorse attribuite al Fondo stesso ai fini dell'effettiva copertura degli oneri originariamente previsti.

3. Le modalità di copertura.

3.1 Nel primo paragrafo del presente capitolo sono già state esposte le più rilevanti questioni di ordine generale connesse con la copertura degli oneri. Qui, premesso che un quadro sintetico delle modalità di copertura è contenuto nell'allegato prospetto n. 2, è pertanto sufficiente riassumere brevemente, come di consueto, le principali osservazioni formulate nelle relazioni trimestrali circa i problemi emersi nell'anno in relazione alle tecniche di copertura utilizzate.

Va peraltro in primo luogo posto l'accento sull'elevato livello degli oneri coperti mediante ricorso agli accantonamenti dei fondi speciali, pari ad oltre l'82% del totale, con un aumento di circa dieci punti percentuali rispetto al 1997.

L'utilizzazione di tali accantonamenti, che rappresenta la modalità di copertura più coerente con il sistema in quanto connessa alla programmazione della spesa operata in sede di manovra di bilancio, non ha nel complesso presentato scostamenti di rilievo rispetto alla normativa contabile, che, all'art. 11 bis comma 5 della legge n. 468 del 1978, detta norme sui c.d. slittamenti di copertura.

Le uniche eccezioni sono costituite dalla legge di ratifica n. 48 del 2 marzo, di modestissimo rilievo finanziario, che, nonostante sia stata definitivamente approvata nel 1998, utilizza un accantonamento del fondo speciale di parte corrente dell'esercizio 1996, il cui slittamento avrebbe dovuto essere limitato al successivo esercizio 1997, e dalle leggi n. 22 del 5 febbraio (uso della bandiera) e n. 73 del 31 marzo (metanizzazione del Mezzogiorno), che utilizzano accantonamenti del fondo speciale di parte corrente del 1997 che avrebbero dovuto costituire economie di bilancio.

In due occasioni - legge n. 146 dell'8 maggio (art. 30: erogazioni a movimenti e partiti politici) e legge n. 267 del 3 agosto (misure per la prevenzione del rischio idrogeologico) - per provvedere alla copertura di taluni oneri si è dato luogo alla riduzione proporzionale di tutte le quote disponibili rispettivamente nel fondo speciale di parte corrente ed in quello di parte capitale.

Il procedimento, in via di interpretazione estensiva, appare formalmente assimilabile all'utilizzazione di quote dei fondi per destinazioni diverse da quelle previste nelle relative tabelle, consentita, nei casi di specie, dall'art. 11 bis comma quarto della legge n. 468 del 1978.

Tuttavia, sotto il profilo sostanziale, operando orizzontalmente («a pioggia») su tutti gli accantonamenti ancora disponibili, esso incide negativamente, indebolendolo, proprio sul piano programmatico della spesa determinato con la decisione di bilancio, che è invece la caratteristica saliente della modalità di copertura utilizzata.

3.2 La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (art. 11-ter lett. 6 della legge n. 468 del 1978) ha interessato una quota esigua, almeno in termini comparativi, del totale delle coperture (meno del 6% del totale contro quasi il 15% del 1997).

Permane peraltro la mancata rappresentazione - necessaria anche ai fini della trasparenza dell'azione amministrativa - del programma di spesa relativo allo stanziamento cui si attinge. Il programma stesso dovrebbe essere opportunamente integrato con l'indicazione delle specifiche esigenze il cui soddisfacimento si intende abbandonare o, eventualmente, delle ragioni dell'esubero dello stanziamento medesimo rispetto alle originarie finalizzazioni.

A rigore, dovrebbero poi essere fornite anche valutazioni circa la compatibilità delle nuove finalizzazioni di spesa, destinate con ogni probabilità a determinare una accelerazione dei pagamenti, con le stime del fabbisogno di cassa.

In alcuni, casi, poi, la modalità di copertura in argomento ha assunto forme anomale.

Così, gli oneri recati dalla legge n. 245 del 24 luglio (misure urgenti per l'autotrasporto) sono stati coperti mediante utilizzo di disponibilità in conto residui relative a contributi per l'ammortamento di mutui contratti per investimenti da ferrovie in concessione.

Come ripetutamente osservato dalla Corte, l'utilizzazione di residui di stanziamento per nuove finalità - la cui riconducibilità alla previsione contenuta nell'art. 11-ter comma 1 lett. b) della legge n. 468 del 1978 appare dubbia - produce una sostanziale lesione del principio dell'annualità del bilancio e può determinare un aggravio del disavanzo di cassa per effetto dei possibili diversi tempi di realizzazione delle spese.

A maggior ragione appare inoltre anche qui necessario che venga dato espressamente conto — almeno nella relazione tecnica — delle ragioni che hanno indotto alla cancellazione della precedente finalizzazione e alla conseguente modifica dell'originario programma di spesa.

Inoltre, in due leggi spesa relative a calamità naturali (legge n. 61 del 30 marzo concernente interventi nelle zone terremotate di Umbria e Marche e legge n. 267 del 3 agosto a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania), gli oneri destinati ad ammortamento mutui sono coperti mediante utilizzo dell'autorizzazione di spesa disposta dalla tab. C della legge finanziaria 1998 riguardante il finanziamento del fondo per la protezione civile, che viene corrispondentemente ridotto di pari importo.

Come già osservato nel precedente esercizio per una fattispecie analoga, questo metodo di copertura non appare corretto perché l'utilizzazione delle proiezioni delle autorizzazioni di spesa contenute nella tab. C per la copertura di spese pluriennali rigide ed obbligatorie, quali quelle destinate all'ammortamento di mutui, è incoerente con il carattere essenziale degli stanziamenti contenuti nella tabella stessa, costituito proprio dalla loro modulabilità anno per anno. Inoltre, la riduzione di precedenti autorizzazioni non riguarda spese specifiche, ma genericamente il fondo protezione civile, determinato anno per anno dalla legge finanziaria: in sostanza, viene a mancare proprio il carattere di «precedente» autorizzazione di spesa richiesto dall'art. 11-ter della legge n. 468 del 1978.

3.3 Infine, come di consueto, una parte abbastanza consistente degli oneri (poco meno del 12% del totale, con un aumento di un punto percentuale rispetto al precedente esercizio) è stata coperta in forme estranee o comunque non chiaramente riconducibili alla elencazione contenuta nella legge n. 468 del 1978, riassunte nell'allegato prospetto n. 2 sotto la dizione «altre forme di copertura».

Tra esse, una parte preponderante riguarda l'utilizzazione di disponibilità di Fondi di varia natura, tra cui il Fondo per l'occupazione, il Fondo per il credito peschereccio, il Fondo per le politiche migratorie, ecc., senza che le relazioni tecniche forniscano più precise indicazioni. In taluni casi, anzi, risulta chiaramente (cfr. atti parlamentari relativi alla legge n. 164 del 21 maggio - misure in materia di pesca e acquacultura) la mancanza di dati certi sulle disponibilità e sugli impegni del Fondo.

Come più volte affermato dalla Corte, nei casi di copertura degli oneri mediante ricorso a fondi di qualsiasi natura, dovrebbero essere invece contenute nella relazione tecnica dettagliate informazioni nella situazione finanziaria dei Fondi stessi, da cui possa essere anche desunta l'esistenza di disponibilità libere atte a fornire copertura alle nuove spese.

Inoltre, qualora le spese stesse abbiano carattere pluriennale o permanente, l'esposizione della situazione finanziaria del Fondo dovrebbe essere corredata dalle relative proiezioni per un congruo periodo.

Tuttavia, come già indicato nel paragrafo precedente, importanti segnali di miglioramento al riguardo sono stati riscontrati nel corso del 1998: sono state infatti forniti, per la prima volta, chiarimenti sulla situazione finanziaria di un fondo utilizzato a copertura di nuove spese (Fondo di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura - legge n. 423 del 2 dicembre) ed inoltre il Governo, su richiesta della Commissione Bilancio della Camera, si è impegnato a fornire alla Commissione stessa, con periodicità trimestrale, un quadro sullo stato di utilizzo del Fondo per l'occupazione, frequentemente utilizzato a copertura di nuovi oneri.

In due casi (legge n. 40 del 6 marzo per l'assistenza sanitaria agli stranieri non iscritti al fondo sanitario nazionale e legge n. 257 del 30 luglio per l'erogazione gratuita di medicinali antitumorali in corso di sperimentazione clinica) si è fatto ricorso alle disponibilità del Fondo sanitario nazionale.

L'utilizzazione di tale Fondo per far fronte a nuove spese, che costituisce tra l'altro un fenomeno ricorrente, desta gravi perplessità sia sotto il profilo dell'effettività della copertura, sia sotto quello della sua aderenza al sistema.

Infatti, le risorse del Fondo — indipendentemente dalla loro cronica sottostima — sono destinate annualmente alle prestazioni da erogare a legislazione vigente: in mancanza di fondi liberi e in disparte il problema concreto della costante insufficienza delle risorse stesse, è pertanto evidente che una nuova spesa non può trovarvi effettiva copertura se non attraverso una esplicita rimodulazione del programma di spesa adottato appunto in relazione alla legislazione vigente.

La riduzione dei programmi riferiti agli interventi di emergenza, espressamente richiamata a proposito della legge n. 40, non sembra rispondere a tale criterio, in quanto gli interventi stessi, proprio perché connessi ad eventi imprevedibili che debbono comunque essere fronteggiati, non appaiono prestarsi a prevenire, effettive riduzioni.

Una forma peculiare di copertura si è riscontrata infine per la proroga della permanenza di un contingente militare italiano in Bosnia, disposta dalle leggi n. 42 del 13 marzo e n. 270 del 3 agosto: in tali occasioni, infatti, i relativi oneri (complessivamente oltre 150 mld) sono stati posti a carico del Fondo di riserva per le spese impreviste richiamando il disposto del comma 63 dell'art. 1 della legge n. 549 del 1995 (collegata alla finanziaria per il 1996), che, per le spese connesse con interventi militari all'estero, prevede la possibilità di adottare la procedura di cui all'art. 9 della legge n. 468 del 1978 (appunto il ricorso al fondo di riserva per le spese impreviste), previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del tesoro.

A tale proposito, la Corte ha ritenuto che tale norma non abbia inteso istituire una modalità di copertura aggiuntiva rispetto a quelle previste dalla legge n. 468 del 1978, ma che abbia semplicemente esteso alle spese in parola la facoltà dell'Esecutivo di ricorrere al fondo per le spese impreviste in caso di necessità che travalichino la provvista di mezzi finanziari attribuita dalla legge e coperta nelle forme ordinarie: non a caso infatti l'adozione della procedura in argomento, così come regolata dalla norma in esame, è attribuita alla competenza del Governo, al di fuori pertanto del sistema di copertura delle leggi di spesa, che riguarda invece il Parlamento.

Ancora nell'ambito della legge n. 42 del 13 marzo, si è rilevato che le spese per la cooperazione con l'Albania nel settore della difesa (art. 1) non sono né quantificate né coperte nel testo legislativo: soltanto nella relazione tecnica si afferma che esse faranno carico agli ordinari stanziamenti della Difesa con rimodulazione delle attività di addestramento navale e della NATO.

Premesso che non può comunque prescindersi dalla quantificazione dell'onere, si è osservato che la modalità di copertura adottata riecheggia la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa senza però presentarne i caratteri formali — ed in primo luogo l'identificazione della fonte normativa da cui deriva lo stanziamento e l'indicazione dell'importo da ridurre — posti a garanzia dell'effettività della copertura stessa, con ciò ponendosi al di fuori del vigente sistema normativo (leggi n. 468 del 1978 e n. 362 del 1988).

Ha da ultimo destato perplessità la copertura prevista per gli oneri recati dalla legge n. 230 dell'8 luglio, recante nuove norme in materia di obiezione di coscienza.

Tale legge istituisce infatti il Fondo nazionale per il servizio civile degli obiettori di coscienza, nel cui ambito e nei cui limiti sono finanziate, con un'unica eccezione, tutte le spese da essa stessa recate, e determina la dotazione del Fondo in 120 mld annui. A tale onere si provvede mediante utilizzo delle risorse già allocate nello stato di previsione del Ministero della difesa sulla base della legge n. 772 del 1972.