

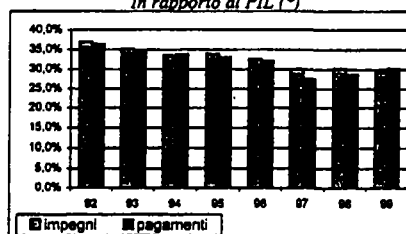
Tavola 3.1

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA
SERIE STORICA 1992-1999
(miliardi di lire)

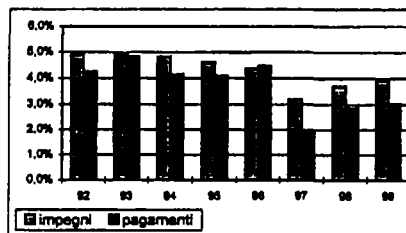
SPESA CORRENTE ()**

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
92	554.119	--	545.144	--
93	544.217	-1,8	537.416	-1,4
94	546.924	0,5	551.834	2,7
95	593.570	8,5	578.927	4,9
96	607.144	2,3	597.368	3,2
97	581.332	-4,3	534.321	-10,6
98	611.707	5,2	579.565	8,5
99	622.424	2	642.841	11

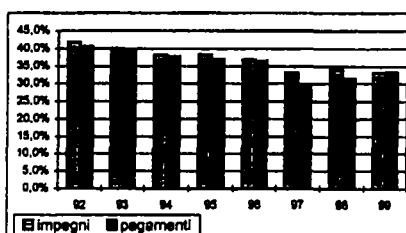
In rapporto al PIL (*)

**SPESA IN CONTO CAPITALE (**)**

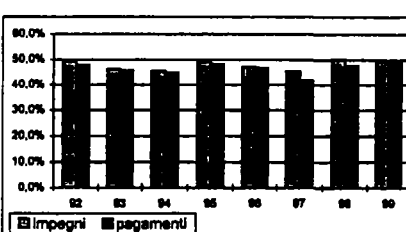
Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
92	73.460	--	63.576	--
93	76.350	3,9	74.724	17,5
94	78.991	3,5	67.444	-9,7
95	80.405	1,8	71.570	6,1
96	81.089	0,9	82.850	15,8
97	61.957	-23,6	38.265	-53,8
98	75.101	21,2	57.925	51,4
99	83.537	11,2	64.449	11,3

**SPESA FINALE (**)**

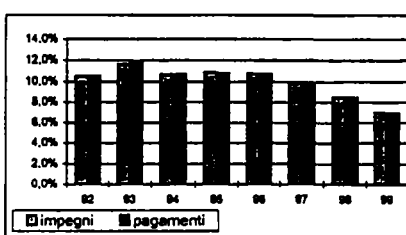
Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
92	627.579	--	608.720	--
93	620.567	-1,1	612.140	0,6
94	625.915	0,9	619.278	1,2
95	673.975	7,7	650.498	5,0
96	688.233	2,1	680.218	4,6
97	643.289	-6,5	572.586	-15,8
98	686.808	6,8	637.490	11,3
99	705.962	2,8	707.289	10,9

**SPESA COMPLESSIVA (**)**

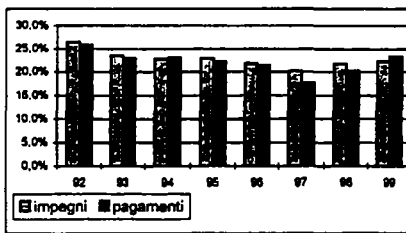
Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
92	738.466	--	718.763	--
93	716.017	-3,0	707.916	-1,5
94	746.174	4,2	733.641	3,6
95	862.086	15,5	844.605	15,1
96	877.766	1,8	869.680	3,0
97	879.740	0,2	809.394	-6,9
98	1.017.207	15,6	964.107	19,1
99	1.048.277	3,1	1.045.041	8,4

**INTERESSI**

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
92	157.316	--	157.224	--
93	180.450	14,7	182.843	16,3
94	174.334	-3,4	174.225	-4,7
95	190.818	9,5	189.277	8,6
96	200.187	4,9	199.608	5,5
97	190.215	-5,0	191.470	-4,1
98	170.885	-10,2	170.420	-11,0
99	148.192	-13,3	146.822	-13,8

**SPESA CORRENTE (al netto degli interessi) (**)**

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
92	396.803	--	387.921	--
93	363.767	-8,3	354.574	-8,6
94	372.590	2,4	377.609	6,5
95	402.752	8,1	389.651	3,2
96	406.957	1,0	397.760	2,1
97	391.117	-3,9	342.851	-13,8
98	440.822	12,7	409.145	19,3
99	474.232	7,6	496.019	21,2



(*) Eventuali scostamenti rispetto ai dati pubblicati nelle precedenti relazioni sono da attribuire alle periodiche revisioni delle serie storiche del PIL.

(**) Al netto delle regolazioni contabili e debitorie, rimborsi I.V.A., regolazioni di anticipazioni di tesoreria e fondo ammortamento titoli di stato.

PAGINA BIANCA

Capitolo III

Legislazione di spesa e mezzi di copertura

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

1. Premessa.

Il presente capitolo contiene, analogamente agli anni precedenti, brevi note sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 1999, tratte dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento - in base al disposto dell'art. 11 ter, comma 6, della legge n. 468/78, come modificata dalla legge n. 362/88 - 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 1999 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 20 luglio 1999; il 10 novembre 1999 e il 2 marzo 2000.

Al presente capitolo sono allegati tre prospetti, il primo dei quali indica, 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 dell'anno. Permane infatti la presenza di ulteriori oneri non quantificati o quantificati in modo insufficiente e di oneri – con particolare riguardo a quelli connessi a leggi di delega – la congruità della cui quantificazione appare incerta: oltre che alle pagine che seguono, si rinvia, per un esame puntuale e dettagliato delle singole fattispecie, alle citate relazioni trimestrali.

Rinviando a quanto esposto più avanti circa gli effetti sulla struttura della legge finanziaria connessi all'entrata in vigore della legge n. 208 del 25 giugno 1999 – che, come è noto, ha introdotto una serie di modifiche ai documenti e alle procedure contabili nel quadro di una riforma degli strumenti di finanza pubblica – va rilevato in questa sede che l'unica norma contenuta nella legge stessa che riguardi il profilo della quantificazione e della copertura degli oneri, è costituita dall'obbligo di presentazione della relazione tecnica a corredo degli schemi dei decreti legislativi.

L'opportunità dell'introduzione di tale obbligo era stata ripetutamente posta in evidenza da questa Corte, che non può pertanto che esprimere al riguardo un giudizio largamente positivo.

Tuttavia, nella legge non sono stati recepiti né gli elementi di maggior rigore nelle regole sulla copertura delle leggi di spesa a suo tempo inseriti nell'A.C. 2732-ter approvato dal Senato il 17 novembre 1996¹, né l'integrazione dell'art. 11-ter comma 6 della legge n. 468 del 1978 – presente anch'essa nel citato disegno di legge – volta ad attribuire a questa Corte il compito di riferire sulla

¹ Fra tali elementi di maggior rigore vanno ricordati sia 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, sia un più stringente vincolo per il Governo alla proposizione di misure di correzione ove nel corso dell'esecuzione delle leggi di spesa emergano scostamenti rispetto alle previsioni assunte ai fini della definizione della copertura.

congruenza tra le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi e le norme di copertura recate dalle leggi di delegazione.

La Corte auspica l'adozione legislativa di questa scelta, che appare tanto più necessaria nella situazione attuale, in cui è in atto un processo di obbiettivo spostamento dell'asse decisionale concreto dalle leggi ai decreti legislativi.

Infatti, come risulta anche dalle concrete fattispecie di cui è cenno nelle pagine che seguono e nei referti quadrimestrali inviati al Parlamento, non è possibile né formulare valutazioni sulle tecniche di quantificazione degli oneri stanziati con le norme di delega, né procedere a riscontri dell'effettivo rispetto della condizione di neutralità finanziaria delle norme delegate, che ricorre con grande frequenza, senza prendere in esame le norme sostanziali da cui deriva l'effettivo onere posto a carico della finanza pubblica.

In definitiva, il mancato aggiornamento della normativa contabile rispetto all'evolversi dei processi di formazione delle norme di spesa determina una perdita di significatività dei referti della Corte ed il conseguente affievolimento delle garanzie poste a tutela degli equilibri della finanza pubblica.

2. Dati e valutazione d'insieme

2.1 Nonostante il grande incremento delle norme delegate, la produzione legislativa non accenna a diminuire. Nel corso del 1999 sono state infatti pubblicate complessivamente 205 leggi a fronte di 168 e di 194 rispettivamente nel 1998 e nel 1997: di esse, 88 provvedono alla ratifica di trattati internazionali, 28 alla conversione di decreti-legge e 33 sono di iniziativa parlamentare.

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. 435 del 19 novembre) la legge finanziaria (n. 488 del 23 dicembre) e la legge di approvazione del bilancio di previsione (n. 489 del 23 dicembre) - ammontano a 100 (98 nel 1998 e 107 nel 1997), di cui soltanto 11 (come nel 1998, a fronte di 20 nel 1997 e di 46 nel 1996) di conversione di decreti-legge.

Le leggi di spesa di iniziativa parlamentare sono state 21, con un ulteriore aumento rispetto alle 17 del precedente anno e alle 12 del 1997, anche se va tenuto conto del fatto che in alcuni casi le proposte di origine parlamentare sono state unificate con disegni di legge del medesimo oggetto presentati dal Governo. Abbastanza numerose sono state anche le modifiche e le integrazioni apportate in sede parlamentare agli originari testi dei disegni di legge: esse, nonostante la caduta del numero dei decreti-legge, incidono ancora in misura non marginale sulla natura e sulla dimensione degli oneri, determinando così spesso una perdita di significatività delle relazioni tecniche allegate agli originari disegni di legge.

Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 1999/2001 - che si estende anche ad esercizi precedenti per effetto dell'origine negli esercizi stessi di una parte degli oneri - ammontano a complessivi 43.907 mld, di cui 14.559 nel 1999, 12.619 nel 2000 e 12.797 nel 2001. Per quanto riguarda gli esercizi precedenti, 3.726 mld gravano sul 1998, 90 su ciascuno degli esercizi 1997 e 1996 e 26 addirittura sul 1995.

L'elevatissima quota del 1998 è determinata in parte dalla pubblicazione nei primi giorni del 1999 di leggi approvate alla fine del 1998, in parte alla conversione di decreti-legge adottati sul finire di tale anno ed in parte al mantenimento nel 1999 di accantonamenti del fondo speciale di parte corrente relativi a spese corrispondenti ad obblighi internazionali e di accantonamenti del fondo speciale di parte capitale relativi a disegni di legge già approvati da un ramo del Parlamento. Peraltro, in alcuni casi indicati nelle pagine che seguono, lo "slittamento" al 1999 degli accantonamenti dei fondi speciali del 1998 non è apparso conforme alle regole poste dalle norme di contabilità.

Gli oneri gravanti sugli esercizi anteriori al 1998 sono previsti dalla legge n. 4 del 14 gennaio ("Disposizioni riguardanti il settore universitario e della ricerca scientifica, nonché il servizio di mensa nelle scuole"), che pone a carico del capitolo dello stato di previsione del ministero dell'Interno destinato ai trasferimenti agli enti locali l'erogazione di un contributo per il servizio di mensa scolastica pari a 26 mld per il 1995 e a 90 per il 1996. Tale procedimento, anche

se nella sostanza sembra trattarsi di una sanatoria (il provvedimento trae infatti origine dallo stralcio di disposizioni contenute nell'A.S. 2287), si pone comunque al di fuori delle regole contabili che presiedono alla copertura delle nuove spese e che non consentono, come è noto, la loro mera imputazione a capitoli di bilancio, tanto più, ovviamente, se relativi ad esercizi decorsi.

Gli oneri autorizzati nei precedenti esercizi – sempre nell'ambito del bilancio triennale allargato – erano stati pari a 27.472 mld nel 1998 e a 29.411 mld nel 1997. Considerato che anche il dato del 1996, una volta depurato della spesa per la regolazione debitoria relativa all'estinzione, mediante assegnazione di titoli di Stato, di crediti d'imposta (legge n. 53/96), era stato pari a circa 28.000 mld, la quantità di oneri autorizzati nel 1999 – pari, come si è detto, a 43.907 mld – rappresenta un notevole scostamento rispetto a quella, molto omogenea, del triennio precedente.

Gli oneri successivi al 2001 comprendono una parte di oneri permanenti, in larga misura di carattere corrente, pari a circa 7.302 mld su base annua, rispetto a 2.211 nel 1998 e a 3.428 nel 1997, ed una quota decrescente di oneri pluriennali derivanti nella quasi totalità da spese di investimento.

Dall'insieme degli oneri pluriennali e permanenti deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del 1999 sia per gli esercizi compresi nel triennio 1999/2001 allargato agli anni precedenti, sia per quelli successivi, ripartite per esercizio e per tipologia (gli importi sono espressi in mld di lire):

(in miliardi)

Esercizio	Onere complessivo	di cui	
		spese correnti	spese c/cap.
1995	26	26	---
1996/97	90	90	---
1998	3.726	3.004	722
1999	14.559	11.690	2.869
2000	12.619	8.396	4.223
2001	12.797	8.568	4.229
2002	8.787	6.240	2.547
2003	8.416	6.240	2.176
2004	8.341	6.240	2.101
2005/09	8.322	6.240	2.082
2010	8.310	6.240	2.070
2011/13	8.300	6.240	2.060
2014	8.263	6.205	2.058
2015	7.923	6.155	1.768
2016	7.729	6.155	1.574
2017/18	7.693	6.155	1.538
2019	7.592	6.135	1.457
2020	7.327	0.135	1.192
2021/33	7.322	6.135	1.187
dal 2034	7.302	6.135	1.167

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità è però soggetta ad un duplice ordine di limitazioni: da un lato la presenza di ulteriori oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura e dall'altro i problemi di congruità delle quantificazioni effettuate.

Mentre sotto il primo profilo, come risulta più in dettaglio dalle osservazioni contenute nei referti quadrimestrali, l'indicato limite riveste scarso rilievo per la presenza tutto sommato modesta di oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura, la valutazione della congruità delle quantificazioni effettuate appare invece complessivamente molto problematica.

Tale valutazione è resa infatti incerta dalla elevata presenza di tipologie di spesa di per sé di incerta o difficile quantificazione ed è aggravata dalla

insoddisfacente qualità di molte relazioni tecniche, o comunque dalla scarsità dei dati da esse fornite.

Come sempre, le maggiori perplessità riguardano i casi in cui l'obbiettivo difficoltà o la scarsa perspicuità delle quantificazioni si riferiscono a 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.

La perplessità ora indicate si estendono in taluni casi anche a stanziamenti che dalla formulazione normativa appaiono avere la natura di tetti di spesa.

Emblematica è apparsa al riguardo la legge n. 292 del 17 agosto ("Valorizzazione delle funzioni del personale della scuola"), che prevede un onere di 800 mld per il 1999, 900 per il 2000, 1.000 per il 2001 e ancora 1.000 annui a regime a partire dal 2002 per la concessione di incrementi del trattamento economico accessorio: nonostante infatti che la formulazione della norma appaia riferirsi ad un onere comunque limitato all'importo dello stanziamento, la totale mancanza di qualsiasi indicazione circa criteri e modalità di utilizzazione dello stanziamento stesso può ingenerare qualche ragionevole dubbio sulla possibilità che l'eventuale, possibile attribuzione di diritti soggettivi in sede di normazione delegata determini oneri superiori a quelli preventivati, tanto che anche la Commissione bilancio della Camera aveva ritenuto opportuna una esplicita specificazione (poi non recepita) del carattere di limite massimo dello stanziamento.

Pertanto, considerato che anche specificazioni in tal senso sono di per sé prive di effetti a fronte del sorgere di diritti soggettivi, è necessario che le tipologie di spesa "a rischio" siano sottoposte da parte dell'amministrazione ad uno specifico ed automatico monitoraggio dell'andamento della spesa per adempiere all'obbligo, qualora ne ricorrano i presupposti, di attivazione delle iniziative previste dall'art. 11 - ter comma 7 della legge n. 468 del 1978.

Inoltre, nel quadrimestre in esame è quantitativamente molto rilevante il peso delle deleghe legislative, che sono contenute soprattutto nelle due leggi

collegate alla sessione di bilancio (n. 133 e n. 144), ma anche in altre leggi di notevole rilievo finanziario.

In tutti questi casi, sia che le singole deleghe contengano una clausola di neutralità finanziaria – la condizione cioè che le norme di attuazione non comportino oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato –, sia che prevedano specifici stanziamenti, qualora dalla normazione delegata scaturiscano diritti soggettivi o comunque oneri non modulabili discrezionalmente, i connessi obblighi finanziari possono vanificare il riferimento a risorse predeterminate, anche se indicate quale limite massimo di spesa.

Per ovviare nei limiti del possibile a tali rischi, oltre al già ricordato monitoraggio per gli effetti di cui all'art. 11 – ter comma 7 della legge n. 468 del 1978, che in tali casi dovrebbe essere attivato autonomamente, soccorre ora l'obbligo – sancito, come ricordato in premessa, dall'art. 3 della legge n. 208 del 25 giugno – di presentazione della relazione tecnica a corredo degli schemi dei decreti legislativi da trasmettere al Parlamento per l'espressione del parere di parte delle competenti Commissioni permanenti.

A tale riguardo, proprio in considerazione della frequente apposizione della condizione di neutralità finanziaria delle norme delegate e a garanzia del rispetto della condizione stessa, si ritiene che tale obbligo non possa essere riferito soltanto ai nuovi oneri diretti, ma debba essere esteso anche alla dimostrazione analitica che le norme di attuazione non comportino oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.

Qualora poi il pieno adempimento dei criteri direttivi delle deleghe dovesse rivelarsi inconciliabile con l'assenza di costi aggiuntivi per la finanza pubblica, in virtù della diretta connessione con la norma di rango costituzionale che non consente l'assunzione di oneri senza copertura, non può ovviamente che prevalere la clausola di salvaguardia, e si dovrà pertanto ricorrere ad un nuovo intervento legislativo.

2.2 Come risulta dal quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del 1999, permane – ed anzi si aggrava – la sproporzione tra la quantità di oneri compresi nel bilancio triennale e quella degli oneri da sostenere negli esercizi successivi.

Si tratta, come è noto, di una situazione non nuova, sui cui aspetti negativi la Corte ha costantemente posto l'accento, richiamando anche l'attenzione sull'opportunità di modifiche normative che introducano l'obbligo di una motivata valutazione, almeno di massima, della compatibilità con gli obiettivi ed i vincoli di finanza pubblica delle decisioni di spesa che incidono sugli esercizi successivi a quelli compresi nel bilancio triennale, individuando anche, nelle tab. A e B della legge finanziaria, gli accantonamenti che possono essere utilizzati per tale modalità di spesa.

Peraltro, la legislazione del 1999 ha introdotto oneri di carattere permanente in quantità molto più elevata dei precedenti esercizi (7.302 mld rispetto a 2.211 del 1998 e a 3.428 del 1997), e ciò anche se si tiene conto del fatto che 1.100 mld annui, come prevede l'art. 9 della legge n. 472 del 7 dicembre, si riferiscono all'incremento dei contributi erariali in favore delle regioni e degli enti locali titolari di contratti di servizio per il trasporto pubblico a compensazione del prelievo fiscale sui contratti stessi, determinando così una sostanziale partita di giro senza oneri aggiuntivi effettivi.

Contemporaneamente, si è verificata una certa contrazione della spesa pluriennale, connessa in larga misura a limiti di impegno e destinata nella quasi totalità ad oneri di parte capitale.

Tuttavia, la citata legge n. 472 ha previsto tre limiti di impegno quindicennali per complessivi 85 mld – con un conseguente onere complessivo nel periodo di 1.275 mld, di cui solo 205 nel triennio compreso nel bilancio pluriennale – per spese di natura corrente destinate in larga maggioranza al ripiano di disavanzi delle aziende pubbliche di trasporto ed in parte a compensare l'INPS della riduzione, limitata al 1999, delle aliquote contributive a carico dei dipendenti delle aziende stesse.

A tale riguardo, si ribadisce che l'utilizzazione di uno strumento strutturalmente destinato alla spesa di investimento quale il limite di impegno, e la conseguente diluizione su una pluralità di esercizi del ripiano di eccedenze di spesa di natura corrente o comunque del soddisfacimento nel presente di esigenze sempre di natura corrente, rende meno trasparente la gestione finanziaria annuale, alterando in particolare il dato del disavanzo corrente, e appare comunque non in linea con criteri di sana gestione finanziaria.

Si è tuttavia positivamente rilevato che, se tale modalità di ripiano è stata ancora una volta adottata per il disavanzo delle aziende pubbliche di trasporto, ciò non si è invece verificato per il ben più oneroso ripiano degli scostamenti del fondo sanitario nazionale, cui hanno, sia pur parzialmente, provveduto la legge n. 39 del 26 febbraio e la legge n. 498 del 22 dicembre per un onere complessivo di 6.000 mld a valere sull'esercizio 1999.

L'interazione dei tre fenomeni che hanno caratterizzato la legislazione di spesa del 1999 – in sintesi: aumento della spesa complessiva, incremento più che proporzionale delle spese permanenti e diminuzione delle spese pluriennali – ha determinato una minore incidenza della spesa di investimento sia in termini assoluti, sia soprattutto in termini relativi: mentre infatti la spesa stessa ha costituito nel precedente esercizio il 44,6% della spesa autorizzata nell'ambito del bilancio triennale ed il 47,9% di quella relativa al decennio successivo, i corrispondenti valori del 1999 raggiungono appena rispettivamente il 27,4 % ed il 25,5%.

2.3 Nel corso del 1999 è tornato a porsi il problema della copertura delle garanzie prestate dallo Stato, per il quale manca una specifica normativa contabile.

Si rammenta a tale proposito che la necessità di copertura finanziaria ai sensi dell'art. 81 quarto comma della Costituzione delle garanzie patrimoniali, proprio perché comportano la responsabilità patrimoniale del concedente, è stata affermata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 37 del 1961 relativa ad una legge della Regione Sicilia.

In tale occasione, la Corte costituzionale, oltre ad affermare che, in mancanza di qualsiasi indicazione dei mezzi finanziari con cui far fronte ai rischi assunti con la garanzia prestata, la norma che sorregge la garanzia stessa non può non essere considerata in contrasto con l'anzidetto principio costituzionale, ha anche indicato che la copertura non deve neppure corrispondere all'importo dei crediti garantiti, essendo invece sufficiente che sia commisurata al rischio, da calcolare con metodi adeguati, assunto a proprio carico dal concedente.

La legge n. 74 del 25 marzo, di conversione del d.l. n. 7/99 ("Disposizioni urgenti per la partecipazione dell'Italia agli interventi del FMI per fronteggiare gravi crisi finanziarie dei Paesi aderenti") ha invece previsto la concessione della garanzia del Tesoro per il rimborso del capitale, per gli interessi maturati e per la copertura di eventuali rischi di cambio su linee di credito attivate dalla Banca d'Italia a favore di Paesi membri del Fondo monetario internazionale nel limite massimo di 2.500 mld di lire, ponendo gli eventuali oneri derivanti alla attivazione della garanzia a carico degli stanziamenti già esistenti specificamente per "garanzie di cambio" e in generale per "garanzie dello Stato".

A tale riguardo, la Corte ha espresso l'avviso che, in applicazione dei principi generali e di evidenti principi di ragionevolezza, se da un lato non può ritenersi sussistente l'obbligo di una copertura dell'intera garanzia per il carattere soltanto eventuale della sua attivazione, dall'altro non può neppure ritenersi soddisfacente il mero rinvio - così come operato nel caso di specie - ai fondi già stanziati in bilancio per le garanzie stesse: tali fondi, infatti, vengono stanziati a fronte delle spese per le garanzie che si prevede verranno attivate nell'anno a legislazione vigente e non riguardano in alcun modo le nuove garanzie.

Una corretta soluzione del problema, in armonia con la citata giurisprudenza costituzionale, potrebbe consistere nella accurata valutazione del rischio, da effettuare nella relazione tecnica che dovrebbe pertanto comunque essere compilata, e nella conseguente determinazione percentuale del rischio stesso sul capitale garantito. L'importo così risultante dovrebbe essere coperto secondo le norme generali e l'andamento effettivo della spesa sottoposto a stretto

monitoraggio per consentire l'eventuale tempestiva attuazione del procedimento previsto dall'art. 11-ter comma 7 della legge n. 468 per ovviare agli scostamenti rispetto alle previsioni di spesa assunte ai fini della copertura (referto al Parlamento del Ministro del tesoro e assunzione delle conseguenti iniziative legislative).

Per restare nell'ambito della legislazione del 1999, tale soluzione consentirebbe di tenere debito conto, ai fini della sua copertura, del diverso livello di rischio che le garanzie prestate ai sensi della sopra citata legge n. 74, presentano rispetto a quelle prestate in base alla legge n. 33 del 18 febbraio, con la quale – senza che sia prevista alcuna copertura - il Governo viene autorizzato a provvedere all'aumento della quota di partecipazione dell'Italia al Fondo monetario internazionale avvalendosi dell'Ufficio italiano dei cambi e della Banca d'Italia, con facoltà di concedere a detti istituti le garanzie per ogni eventuale rischio connesso con i versamenti da essi effettuati o che venissero effettuati, a valere sulle loro disponibilità, a nome e per conto dello Stato.

3. Le tecniche di quantificazione degli oneri.

Il quadro complessivo della quantificazione degli oneri non ha presentato novità di rilievo nel 1999 e continua pertanto a non potersi ritenere adeguato e soddisfacente.

Le uniche note positive sono infatti, per così dire, estranee all'attività di compilazione delle relazioni tecniche, essendo costituite da una più frequente richiesta delle relazioni stesse da parte delle Commissioni bilancio su proposte di legge di origine parlamentare e su emendamenti presentati nel corso del procedimento di approvazione, e da un più frequente inserimento delle relazioni stesse negli atti parlamentari.

L'opportunità di tale inserimento è stata più volte posta in evidenza dalla Corte, sia per agevolare il compito della Corte stessa di esprimere le proprie valutazioni sulle tecniche di quantificazione adottate, sia più in generale a fini di trasparenza e riscontro del processo decisionale seguito.

Del resto, proprio la legislazione di spesa dell'anno in esame è stata caratterizzata da una utilizzabilità particolarmente limitata delle relazioni inizialmente apprestate a corredo dei disegni di legge: ciò sia per la presenza di numerose leggi il cui iter di approvazione è stato particolarmente lungo e complesso ed il cui testo finale è profondamente diverso dalla proposta iniziale, sia per la presenza di leggi di iniziativa parlamentare in misura superiore alla media.

Per quanto riguarda la qualità delle relazioni tecniche, permane invece l'elemento costante della disomogeneità della qualità stessa e dei caratteri delle singole relazioni: così, accanto a relazioni tecniche analitiche ed approfondite, continuano a riscontrarsene altre che presentano caratteri di estrema genericità, anche per la frequente mancanza del supporto di dati economico-statistici e della stessa indicazione dei dati fisici di base, con carenze a volte tali da non consentire in alcun modo la ricostruzione del percorso logico seguito per la determinazione degli oneri.

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. 468/78, 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.

In tale ambito, uno specifico monitoraggio dovrebbe essere rivolto alle leggi 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.

Tra le carenze di carattere generale delle relazioni tecniche, permane poi la frequente mancanza di indicazioni dei criteri di quantificazione degli stanziamenti di parte capitale, che appare invece necessaria anche quando, come di norma, essi costituiscano dei tetti di spesa. Tale esposizione dovrebbe non soltanto offrire la dimostrazione della congruità degli stanziamenti stessi rispetto agli obbiettivi perseguiti, ma anche consentire valutazioni circa la possibile esistenza di ulteriori oneri derivanti dalla necessità di effettuare altre spese connesse all'intervento oggetto della norma o comunque al completamento dell'intervento stesso.

La necessità di finanziare il completamento di opere già avviate non è