



Corte dei Conti

N. 39/99 - DEL

A Sezioni riunite in sede referente

composte dai magistrati:

PRESIDENTE:	dott. Francesco	SERNIA
COMPONENTI:	dott. Danilo	DELFINI
	prof. dott. Manin	CARABBA
	dott. Felice	SERINO
	dott. Mario Giulio Cesare	SANCETTA
	dott. Maurizio	MELONI
	dott. Benito	CARUSO
	dott. Antonio	GALIANI
	dott. Paolo	NERI (rel.)
	dott. Claudio	IAFOLLA
	dott. Luigi	CONDEMI
	dott. Maria	SANTORO D'AMBROSIO
	dott. Gaetano	D'AURIA
	dott. Carlo	CHIAPPINELLI
	dott. Simonetta	ROSA
	dott. Gabriele	AURISICCHIO
	dott. Maurizio	PALA
	dott. Cristiana	RONDONI

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

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

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

UDITO, nella Camera di Consiglio del 10 novembre 1999, il relatore dott. Paolo NERI;

PRESENTE il vice Procuratore generale dott. Maria Giovanna GIORDANO;

ha deliberato la seguente

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 1999

1. Dati e valutazioni d'insieme

1.1 La produzione legislativa del secondo quadrimestre del 1999 si è mantenuta, sotto il profilo quantitativo, sui livelli medi degli esercizi precedenti, mentre sotto il profilo finanziario si è avuto un aumento molto rilevante dei nuovi oneri.

Le leggi pubblicate assommano a 63, a fronte di 77 e 71 nei corrispondenti periodi rispettivamente del 1998 e del 1997; di esse, 21 provvedono alla ratifica di trattati internazionali e 10 alla conversione di decreti-legge.

Le leggi di iniziativa parlamentare ammontano complessivamente ad 11: la loro incidenza, anche se inferiore a quella del corrispondente periodo dello scorso esercizio, resta pertanto decisamente superiore alla media.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 114 schede allegate, le leggi che comportano dichiarate conseguenze finanziarie sotto il profilo della spesa ammontano a 32, a fronte di rispettivamente 47 e 36 nel corrispondente periodo dei due esercizi precedenti; di esse, soltanto quattro (cinque nel 1998) derivano dalla conversione di decreti-legge, otto (sei nel 1998) provvedono alla ratifica di trattati internazionali e cinque (otto nel 1998) sono di iniziativa parlamentare.

Piuttosto numerosi e complessivamente rilevanti sotto il profilo finanziario, nonostante la presenza estremamente ridotta di decreti-legge, sono stati gli emendamenti apportati in sede parlamentare ai testi originari; tale circostanza, come risulta anche dalle pagine che seguono, riduce ulteriormente la significatività delle relazioni tecniche originarie e determina in taluni casi (mancanza o estrema sommarietà di relazioni tecniche supplementari e integrative) problemi per la valutazione di congruità delle tecniche di quantificazione adottate.

Come già accennato, l'incidenza finanziaria della legislazione del quadrimestre è particolarmente rilevante: nell'arco del bilancio triennale 1999/2001, che comprende anche i non cospicui oneri imputati al 1998, essa è infatti complessivamente pari a 20.348 miliardi (dato largamente superiore a quello dei corrispondenti periodi dei precedenti esercizi, che era stato pari a 12.639 e a 12.516 miliardi rispettivamente nel 1998 e nel 1997), di cui 4.995 nel 1999, 7.368 nel 2000 e 7.856 nel 2001.

Va al riguardo subito posto in evidenza che lo scostamento del dato medio dipende esclusivamente dalla presenza nel quadrimestre in esame, a differenza dei precedenti, di due leggi di grande rilievo finanziario collegate alla manovra di bilancio per il 1999 (legge n. 133 del 13 maggio e n. 144 del 17 maggio), su cui si riferisce dettagliatamente più avanti.

L'imputazione di oneri all'esercizio precedente il triennio (1998), complessivamente pari a circa 129 miliardi, si è verificata in due casi (leggi n. 189 e n. 237), rientranti entrambi nel disposto dell'art. 11-bis comma 5 della legge 468: si è infatti trattato per la legge 189 dello slittamento al 1999 di un accantonamento del fondo speciale di parte corrente del 1998 corrispondente ad obblighi internazionali e per la legge 237 dello slittamento di apposita quota del fondo speciale di parte capitale, in quanto il relativo disegno di legge a fine 1998 era già stato approvato da un ramo del Parlamento.

Gli oneri successivi al 2001 comprendono una quota di oneri permanenti, in larga misura di natura corrente, pari a circa 4.987 miliardi annui: tale cifra supera di gran lunga non soltanto i dati dei corrispondenti quadrimestri degli scorsi esercizi, ma anche il totale su base annua delle spese permanenti deliberate nel triennio precedente (2.211 miliardi nel 1998, 3.428 nel 1997 e 3.803 nel 1996).

Essi comprendono anche una quota di oneri pluriennali, derivanti nella quasi totalità da spese di parte capitale, che decresce dai 705 miliardi annui degli esercizi dal 2002 al 2009 fino ai 20 miliardi annui degli esercizi dal 2021 al 2033. Tali oneri sono in parte preponderante connessi a limiti di impegno destinati a coprire oneri di indebitamento, con il conseguente effetto negativo

delle spostamento a medio e lungo termine di oneri di carattere obbligatorio, non suscettibili di essere modulati in relazione alle future vicende e ai futuri equilibri di finanza pubblica. Nel quadrimestre in esame si rileva anche una tendenza all'allungamento dei tempi di tali limiti d'impegno per la forte presenza di limiti quindicennali e ventennali, con una punta (legge n. 136) di 35 anni, sia pure per un importo relativamente modesto (20 miliardi annui).

Dall'insieme degli oneri temporanei e di quelli pluriennali e permanenti deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del secondo quadrimestre del 1999 sia per gli esercizi compresi nel bilancio triennale 1999/2001, sia per quelli successivi, ripartite per esercizio e per tipologia:

Esercizio	Onere Complessivo	Di cui			
		Spese correnti	%	Spese c/cap	%
1998	129	1	-	128	-
1999	4.995	3.477	69,6	1.518	30,4
2000	7.368	5.372	72,9	1.996	27,1
2001	7.856	5.869	74,7	1.987	25,3
2002/9	5.692	3.890	68,3	1.802	31,7
2010	5.682	3.890	68,5	1.792	31,5
2011/14	5.672	3.890	68,6	1.782	31,4
2015	5.502	3.890	70,7	1.612	29,3
2016	5.308	3.890	73,3	1.418	26,7
2017/18	5.272	3.890	73,8	1.382	26,2
2019	5.240	3.870	73,9	1.370	26,1
2020	5.010	3.870	77,2	1.140	22,8
2021/33	5.007	3.870	77,3	1.137	22,7
dal 2034	4.987	3.870	77,6	1.117	22,4

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 anche dall'esposizione che segue, 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'obbiettiva 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 appare al riguardo la legge n. 292 del 17 agosto ("Valorizzazione delle funzioni del personale della scuola"), che prevede un onere di 800 miliardi per il 1999, 900 per il 2000, 1000 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 468/78.

Inoltre, nel quadrimestre in esame è quantitativamente molto rilevante il peso delle deleghe legislative, che sono contenute soprattutto nelle due citate leggi collegate alla sessione di bilancio

(n. 133 e n. 144), alla cui trattazione si rinvia, ma anche in altre leggi di notevole rilievo finanziario, come la legge n. 266 del 28 luglio ("Delega al Governo per il riordino delle carriere diplomatica e prefettizia, ecc."), che prevede oneri per 62 miliardi nel 1999, 136 nel 2000, 213 nel 2001 e 205 miliardi annui a regime a partire dal 2002 per spese di personale dalla quantificazione complessa - e per di più poco esplicitata in sede di relazione tecnica - da attuare nella quasi totalità attraverso appunto il meccanismo della delega legislativa.

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 468, che in tali casi dovrebbe essere attivato autonomamente, soccorre ora l'obbligo - sancito 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.

L'obbligo di presentazione della relazione tecnica a corredo degli schemi dei decreti legislativi è l'unica norma contenuta nella legge n. 208 ("Disposizioni in materia finanziaria e contabile"), recante invece, come è noto, importanti modifiche alla normativa concernente la legge finanziaria ed i provvedimenti collegati, che riguardi il profilo della quantificazione e della copertura degli oneri recati dalle leggi di spesa.

Non sono stati così recepiti in tale legge quegli elementi di maggior rigore nelle regole sulla copertura delle leggi di spesa a suo tempo inseriti nell'A.C. 2732 - ter, risultante dallo stralcio dei capi II e III del d.d.l. n. 2732, approvato dal Senato il 17 novembre 1996.

Non è stata neppure recepita nella legge stessa l'integrazione dell'art. 11-ter comma 6 della legge 468/98 - presente invece nel citato disegno di legge - volta ad attribuire a questa Corte la facoltà di riferire sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi e le norme di copertura recate dalle leggi di delegazione.

Il rafforzamento del sistema che sarebbe potuto derivare da tale attribuzione appare invece tanto più necessario 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 nel presente referto, 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.

1.2 Il dato di maggior rilievo che risulta dal quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del quadrimestre è costituito dalla grande sproporzione tra la quantità di oneri compresi nel bilancio triennale e quella degli oneri da sostenere a partire dal 2002. Inoltre, anche nell'ambito del bilancio triennale, gli oneri previsti per i singoli esercizi pongono in evidenza un andamento fortemente crescente, con conseguente maggiore addensamento degli oneri stessi nei due esercizi successivi a quello corrente ed in particolare nel terzo ed ultimo, nel quale la definizione degli equilibri di bilancio è sostanzialmente ancora in fase programmatica.

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 – come nell'ultima relazione sul rendiconto generale dello Stato – sull'opportunità di modifiche normative che introducano almeno l'obbligo di una motivata valutazione delle compatibilità finanziarie.

Nel quadrimestre in esame la situazione stessa presenta però tratti peculiari di particolare rilievo.

In primo luogo, infatti, si è in presenza di oneri di carattere permanente in quantità più che doppia rispetto all'intero esercizio precedente (4.897 miliardi rispetto a 2.211), oneri prevalentemente, ma non esclusivamente, allocati nelle leggi collegate alla sessione di bilancio: inoltre, sia tali leggi, sia le già citate leggi n. 266 e n. 292, sono caratterizzate, a fronte di una pesante incidenza degli oneri introdotti in via permanente nella legislazione vigente, da una più modesta incidenza sull'esercizio in corso, l'unico, come è noto, in cui i saldi siano già completamente definiti.

In secondo luogo, il quadro è aggravato da una incidenza della spesa d'investimento molto inferiore alla media: mentre infatti la spesa stessa ha costituito nel precedente esercizio, su base annua, il 44,6% della spesa autorizzata nell'ambito del bilancio triennale e il 47,9% di quella relativa al decennio successivo, gli analoghi dati del quadrimestre in corso raggiungono appena rispettivamente il 27,7% ed il 31,6%.

Infine, si richiama l'attenzione su un dato particolarmente significativo: il rilievo quantitativo degli oneri complessivamente autorizzati per l'esercizio 1999 (5.124 miliardi, comprendendo anche 129 miliardi del 1998) è inferiore a quello dei medesimi oneri per ciascun esercizio dal 2002 al 2019, per esercizi cioè successivi al bilancio triennale, ed è sostanzialmente pari a quello autorizzato in via permanente.

Considerato che tali oneri rivestono in larga maggioranza carattere obbligatorio soprattutto per la forte presenza di spese di personale e di limiti di impegno, e sono pertanto suscettibili soltanto in misura ridotta di essere modulati in relazione alle future vicende e alle future politiche di finanza pubblica, si produce così un ulteriore incremento dell'area della spesa vincolata, che già comprende la quasi totalità della spesa recata dalla legislazione vigente.

Tutto ciò determina da un lato perplessità in ordine all'effettivo rispetto dell'obbligo costituzionale di copertura delle leggi di spesa e dall'altro condiziona pesantemente i margini di manovra anche a lungo termine per l'esigenza – derivante dagli obblighi internazionali assunti – di conseguire in via permanente rigidi equilibri di bilancio anche per ridurre lo stock del debito.

1.3 L'incidenza delle singole modalità di copertura è riassunta nell'allegato prospetto n. 3, dal quale risulta una incidenza particolarmente bassa degli oneri coperti mediante utilizzazione dagli accantonamenti dei fondi speciali, utilizzazione che, com'è noto, rappresenta la modalità di copertura più coerente con il sistema in quanto connessa alla programmazione della spesa operata in sede di manovra di bilancio.

Gli oneri coperti mediante ricorso a tale tipologia assommano infatti al 67% circa del totale, a fronte dell'87% del corrispondente quadrimestre del precedente esercizio e dell'82% dell'intero 1998.

Le modalità di utilizzazione degli accantonamenti sono state conformi alla normativa contabile, ivi compresi i due slittamenti di copertura di cui si è già fatto cenno.

L'unica eccezione è costituita dal disposto dell'art. 1 comma 2 della legge n. 225 del 13 luglio - che ha convertito in legge il D.L. 131/99 recante disposizioni urgenti in materia elettorale -, in cui è prevista l'utilizzazione in difformità di un accantonamento del fondo speciale di parte corrente: la norma era infatti già contenuta nel decreto-legge, nonostante il divieto posto dall'art. 11 - bis comma 4 della legge 468, che non consente, salvo eccezioni espressamente indicate, l'utilizzazione delle quote dei fondi per destinazioni diverse da quelle previste nelle relative tabelle per la copertura di provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 77 secondo comma Cost.

La legge in argomento prevede anche ulteriori utilizzazioni in difformità di accantonamenti dei fondi speciali, non presenti nell'originario testo del decreto-legge, ma introdotte in sede di conversione: in tali casi, ovviamente, non opera il divieto sopra indicato, in quanto il suo fondamento consiste nell'evitare che il Governo modifichi la programmazione della spesa decisa dal Parlamento.

La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (art. 11-ter lett. b della legge 468) ha interessato una quota di circa il 6% del totale delle coperture, in linea con la media su base annua dello scorso esercizio.

Per quanto riguarda le modalità di applicazione, si rileva anche nel quadrimestre in esame una generale mancanza di indicazioni sul programma di spesa relativo allo stanziamento da cui si attinge, sulle specifiche esigenze il cui soddisfacimento si intende abbandonare o eventualmente sulle ragioni dell'esubero dello stanziamento medesimo rispetto alle originarie finalizzazioni.

In alcuni casi, le modalità stesse hanno assunto forme anomale.

Così, sia nell'ambito della legge n. 144 del 17 maggio, per la cui specifica trattazione si rinvia al successivo punto 2.2, sia anche nell'ambito della legge n. 172 del 9 giugno ("Riapertura del termine per la regolarizzazione delle posizioni assicurative, ecc."), alcuni oneri vengono coperti mediante riduzione delle autorizzazioni di spesa recate da precedenti leggi di rifinanziamento del Fondo per l'occupazione.

Tali fattispecie, a rigore, appaiono però più vicine alla mera imputazione dei nuovi oneri alle disponibilità del Fondo che non alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa come disciplinata dalla legge 468, in quanto, essendo la riduzione riferita a rifinanziamenti di carattere generale del Fondo, manca l'indicazione della precedente specifica finalizzazione e la conseguente modifica dell'originario programma di spesa.

In sostanza, in tali fattispecie, come anche in quelle in cui si utilizzano disponibilità provenienti da precedenti leggi, come nel caso della copertura degli oneri recati dall'art. 14 comma 1 della legge n. 140 dell'11 maggio (su cui cfr. anche il successivo punto 3.2), si verte in una situazione sostanzialmente analoga alla utilizzazione di disponibilità di bilancio, a suo tempo prevista, come è noto, da una disposizione dell'art. 11 - ter della legge 468 poi abrogata ad opera della legge 425/96.

Altre modalità anomale di applicazione della tipologia di copertura in argomento sono contenute nella legge n. 226 del 13 luglio ("Conversione in legge del D.L. 132/99 recante interventi urgenti in materia di protezione civile").

In primo luogo, gli oneri derivanti dal limite d'impegno ventennale di 20 miliardi annui previsto dall'art. 8 comma 3 sono coperti mediante riduzione di pari importo dell'autorizzazione di spesa determinata dalla tab. C della legge finanziaria 1999 riguardante il finanziamento del Fondo per la protezione civile.

Come già osservato per precedenti analoghe fattispecie, tale 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, come nel caso in esame, all'ammortamento di mutui, è incoerente con il carattere essenziale degli stanziamenti contenuti nella tabella stessa, costituito proprio dal loro carattere permanente e dalla loro modulabilità anno per anno.

In secondo luogo, l'art. 7 comma 2 provvede alla copertura degli oneri derivanti dall'esecuzione degli interventi di cui agli art. 5 e 6 nella regione Campania (304 miliardi) mediante la riduzione dell'autorizzazione di spesa recata dall'art. 12 comma 3 della legge 449/97.

Pertanto, come osservato dal Servizio bilancio della Camera, l'art. 12 comma 3 della legge 449/97, non corredato di relazione tecnica, nel disporre un beneficio cui ciascun destinatario ha diritto al verificarsi delle ipotesi previste dalla norma, non reca neppure la quantificazione dell'onere che ne deriva: viene così a mancare il presupposto essenziale della tipologia di copertura in argomento, costituito dalla certezza della disponibilità di risorse esattamente individuate.

Inoltre, l'art. 12 in discorso trova a sua volta copertura in una quota - non precisata - dei risparmi di spesa derivanti dalle disposizioni del successivo art. 39 concernenti la riduzione del personale in servizio nelle pubbliche amministrazioni. In tal modo, ad un onere certo relativo al 1999 si fa fronte con un risparmio la cui effettività e misura, come osservato dal citato Servizio, sono verificabili solo a consuntivo: tale verifica non risulta comunque essere stata compiuta.

I dubbi sulla effettività della copertura di cui trattasi sono rafforzati dal fatto che ai medesimi risparmi fanno carico anche gli oneri derivanti dalla proroga al 31 dicembre 2000 delle agevolazioni previste dal medesimo art. 12 comma 3 della legge 449/97 e dalla loro estensione a territori della Basilicata, della Calabria e della Campania specificamente individuati: a tal fine la norma (art. 3 comma 1) prevede la conservazione delle relative disponibilità finanziarie iscritte in bilancio, che però, come già osservato, non possono ritenersi collegate con il risparmio conseguito attraverso la riduzione del personale in servizio, in quanto non risulta effettuata una verifica a consuntivo del risparmio stesso.

Infine, l'art. 4 comma 2, a copertura di oneri per interventi di competenza del Ministero dei beni culturali autorizzati dall'art. 2 comma 3, dispone la generica riduzione del Fondo per la protezione civile: valgono al riguardo le medesime osservazioni precedentemente formulate circa l'analoga riduzione del Fondo per l'occupazione.

Per quanto riguarda infine la terza ed ultima tipologia di copertura prevista dalle norme di contabilità - nuove o maggiori entrate - la cui utilizzazione è concentrata essenzialmente nelle leggi n. 133 e 144, la sua incidenza è stata superiore al 5% del totale delle coperture, con un sensibile incremento rispetto alla media.

Una forma di copertura specifica, connessa con la tipologia ora indicata, ma formalmente riconducibile alla riduzione di precedente autorizzazione di spesa, è contenuta nella legge n. 289 del 17 agosto, che assegna al CONI un contributo straordinario di 125 miliardi per il 1999.

Come risulta dalla formulazione della clausola di copertura, si tratta infatti di una utilizzazione alternativa delle maggiori entrate derivanti dai nuovi giochi e scommesse di cui alla legge 133/99.

Dal testo normativo non risulta però in modo univoco che il contributo è commisurato alle entrate stesse, il cui carattere è allo stato futuro ed incerto, anche se è ragionevolmente prevedibile la loro effettiva realizzazione. Resta però il problema costituito dai tempi di tale realizzazione, in quanto l'istituzione dei nuovi cespiti è prevista soltanto a decorrere dal quarto trimestre 1999, esercizio all'ambito del quale la legge limita l'operatività della sospensione delle destinazioni di spesa previste dalla legge 133 e la connessa corresponsione del contributo al CONI.

Da ultimo, la tipologia "altre forme di copertura", che comprende tutte le modalità estranee o comunque non chiaramente riconducibili all'elencazione dell'art. 11 - ter della legge 468, ha interessato oltre il 21% delle coperture, a fronte del 6% nel corrispondente quadrimestre del precedente esercizio e del 12% circa su base annua nel 1998.

Al riguardo, si rinvia alle osservazioni formulate riguardo alle singole fattispecie nelle pagine che seguono.

2. I provvedimenti collegati alla sessione di bilancio

2.1 Legge n. 133 del 13 maggio - *"Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale"*

Si tratta del c.d. collegato "ordinamentale" alla manovra di bilancio per il 1999; esso contiene numerose deleghe al Governo, nonché disposizioni varie da cui scaturiscono direttamente oneri per la finanza pubblica, pari a 6.374 miliardi nel triennio 1999/2001 e a 1.163 miliardi annui in via permanente a partire dal 2002.

Il lungo iter parlamentare e l'importanza della materia trattata hanno reso del tutto insufficiente l'originaria relazione tecnica, del resto decisamente sommaria. La nuova relazione tecnica presentata dal Governo il 2 aprile 1999, e successivamente integrata, non è però stata allegata agli atti parlamentari, con le negative conseguenze ripetutamente poste in rilievo dalla Corte.

Va notato in via preliminare che alcune disposizioni sono volte a consentire l'utilizzazione nell'esercizio in corso di somme relative all'esercizio 1998, nonostante la legge sia stata approvata ad esercizio 1999 abbondantemente inoltrato: è questo il caso della proroga al 31 ottobre 1999 (art. 5) del termine originariamente fissato al 31 dicembre 1998 per le agevolazioni per l'acquisto di attrezzature informatiche da parte delle università e delle istituzioni scolastiche, per la cui copertura ci si avvale dei fondi iscritti nel bilancio 1998 per effetto dell'art. 6 della legge 449/97; in forme diverse, è anche il caso della disposizione (art. 21, comma 2) che consente l'impegnabilità nell'esercizio 1999 di fondi allocati su taluni capitoli dello stato di previsione del Ministero delle finanze per il 1998 e non impegnati alla fine di tale esercizio.

La maggior parte delle deleghe contenute nella legge prevede espressamente la condizione che le norme di attuazione non comportino oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato: così la delega avente per oggetto il riordino del regime fiscale delle forme di previdenza per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari del sistema obbligatorio pubblico (fondi pensione; art. 3 comma 7); quella concernente il finanziamento delle regioni a statuto ordinario e l'abolizione di