

entrate e delle riduzioni di spesa, appare del tutto improbabile una insufficienza delle risorse stesse per la copertura degli oneri di natura corrente previsti dalla legge finanziaria.

Le modalità di svolgimento e l'esito della sessione di bilancio hanno ancora una volta posto in evidenza la necessità di una rimediazione complessiva della vigente normativa contabile e di una ripresa dell'esame dei disegni di legge volti alla sua riforma e al suo superamento, disegni di legge che rappresentano comunque una base di discussione.

Anche per effetto del totale insuccesso dei collegati "fuori sessione" di carattere ordinamentale che, istituiti dalla riforma del 1999, non hanno mai realmente funzionato, le leggi finanziarie e i provvedimenti collegati sono stati via via sovraccaricati per l'inserimento di norme eterogenee.

Il risultato di questo sovraccarico istituzionale e di una mancata tempestiva programmazione del suo contenuto si è tradotto anche quest'anno in una legge finanziaria che consta di un unico articolo suddiviso in 612 commi, approvata nella sua totalità, come nel precedente esercizio, attraverso una mera mozione di fiducia.

Le altre leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre.

43.

I dati quantitativi della produzione legislativa del quadrimestre in esame, coincidente con la sessione di bilancio, confermano la tendenza alla stabilizzazione del numero delle leggi su livelli non elevati, almeno in rapporto a periodi meno recenti. Il numero dei decreti legge, di cui si è più volte rilevata la crescente incidenza sul totale della normazione primaria, risulta invece particolarmente basso.

Nel periodo settembre-dicembre sono state pubblicate 25 leggi (27 nel corrispondente periodo del precedente esercizio). Di esse, quattro provvedono alla conversione di decreti-legge e nove risultano di iniziativa parlamentare (a fronte rispettivamente di dieci ed otto nel precedente esercizio).

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 22 schede allegate, le leggi che determinano conseguenze di carattere finanziario – oltre alla legge di approvazione del rendiconto (n. 234), a quella di assestamento del bilancio (n. 233), alla legge finanziaria (n. 266) e al provvedimento collegato (n. 248), nonché alla legge di approvazione del bilancio di previsione (n. 267) – ammontano a dieci: di esse, tre hanno ad oggetto trattati internazionali, due provvedono alla conversione di decreti-legge e una soltanto risulta di iniziativa parlamentare.

La complessiva incidenza finanziaria di queste leggi è pari nell'arco del bilancio triennale 2005/2007, che si estende anche al precedente esercizio 2004 per effetto dell'origine nell'esercizio stesso di una piccola parte degli oneri, a circa 361 milioni di euro, importo che rappresenta appena un quinto di quello medio dei corrispondenti periodi dei precedenti esercizi.

Nonostante la ridotta presenza in termini numerici delle leggi di conversione, il loro rilievo finanziario è come sempre preponderante: gli oneri da esse recate nel triennio ammontano infatti a circa 227 milioni, pari ad oltre il 60 per cento del totale.

La ripartizione tra i singoli esercizi dell'importo in questione è la seguente: circa 202 milioni afferiscono al 2005, circa 76 al 2006 e circa 80 al 2007; al precedente esercizio 2004 sono imputati oneri per circa 3 milioni di euro per effetto di uno slittamento di copertura relativo a spese connesse ad obblighi internazionali (art. 11 bis comma 5 della legge di contabilità).

Come si vede, in analogia con quanto avvenuto negli ultimi esercizi, gli oneri tendono ad una netta diminuzione nei due esercizi successivi al primo compresi nel bilancio triennale.

Gli oneri successivi al 2007, anch'essi indicati nella tav. 2 e nelle schede, nella totale assenza di limiti di impegno sono costituiti soltanto da oneri permanenti, che risultano pari a circa 67 milioni di euro annui, molto al di sotto della media dei periodi precedenti: in relazione alla loro natura, essi sono tutti di carattere corrente.

Tuttavia, nonostante il modesto rilievo assunto nel quadrimestre in esame, si ricorda che la Corte richiama da tempo l'attenzione sull'opportunità dell'introduzione dell'obbligo di una motivata valutazione, sia pure di massima, della sostenibilità nel medio/lungo periodo delle spese permanenti, che presentano caratteri di forte rigidità, in quanto

pressoché interamente collegate a posizioni di diritto soggettivo. Di conseguenza, la Corte ha ripetutamente suggerito che le tabelle A e B allegate alla legge finanziaria indichino quali accantonamenti possano essere utilizzati per questa tipologia di spesa. Dall'insieme degli oneri temporanei e permanenti deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del terzo quadrimestre del 2005, sia per gli esercizi compresi nel bilancio triennale 2005/2007 e precedenti, sia per quelli successivi (i dati sono espressi in migliaia di euro).

Esercizio	Onere complessivo	di cui spese correnti	%	di cui spese di investimento	%
2004	3.240	3.240	100,00	----	0,00
2005	202.416	60.574	29,93	141.842	70,07
2006	75.858	71.542	94,31	4.316	5,69
2007	79.578	77.328	97,17	2.250	2,83
dal 2008	67.200	67.200	100,00	----	0,00

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

La “tenuta” delle previsioni di spesa è tuttavia supportata in buona misura dalle regole della legge n. 246 del 2002, ed in particolare dalla norma di carattere preventivo secondo cui ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese deve indicare espressamente, per ciascuno anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime.

44.

L'obbligo di indicare espressamente le autorizzazioni di spesa connesse alle singole disposizioni onerose – che persegue il duplice obbiettivo di una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa e di una più agevole identificazione delle cause di eventuali eccedenze – è stato generalmente rispettato nella legislazione del quadrimestre. L'unica eccezione – peraltro di rilievo minimo - è costituita dalla legge n. 219 del 21 ottobre, in cui i modesti oneri derivanti dalle disposizioni in materia fiscale dell'art. 9 sono stati quantificati soltanto nella relazione tecnica e non nel testo legislativo.

La clausola di salvaguardia è stata regolarmente apposta agli stanziamenti di carattere previsionale contenuti nella legge n. 219 del 21 ottobre (Nuova disciplina delle attività trasfusionali e della produzione degli emoderivati) e nella legge n. 229 del 29 ottobre (Disposizioni in materia di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie): è stato così disposto il monitoraggio dell'attuazione delle relative norme finanziarie ai fini dell'avvio del procedimento e dell'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'art. 11-ter, comma 7, della legge di contabilità e della trasmissione alle Camere degli eventuali decreti di prelevamento dal Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine di cui all'art. 7 secondo comma n. 2 della legge medesima.

Tale procedura, più rigorosa e, almeno in teoria, più tempestiva di quella di cui all'art. 11 comma 3 lett. i-quater della legge citata, che consente il diretto inserimento nella legge finanziaria di norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi per l'attuazione delle quali si verificano scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o d'entrata, può essere utilizzata, come è noto, soltanto qualora le spese derivino da interventi di carattere obbligatorio e siano connesse a specifiche tipologie iscritte nell'elenco dei capitoli allegati allo stato di previsione del Ministero dell'economia per i quali il Ministro può autorizzare il ricorso alle risorse stanziare nel Fondo di cui sopra. Identica procedura è stata poi opportunamente utilizzata a salvaguardia della "tenuta" dell'incremento del contributo obbligatorio dell'Italia alla Corte penale internazionale di cui alla legge n. 213 del 6 ottobre; in quanto l'importo del contributo stesso non può essere rigidamente prefissato per la sua variabilità in funzione della partecipazione degli

Stati aderenti e delle attività operative della Corte.

Non è stata invece recepita l'osservazione della Corte circa l'opportunità di prevedere la clausola di salvaguardia nei provvedimenti di ratifica di trattati internazionali (leggi n. 257 e n. 258, entrambe del 9 dicembre). La Corte aveva infatti espresso l'avviso che l'assunzione dell'obbligo di effettuare in via permanente determinati adempimenti – cui corrisponde una pretesa tutelata dal diritto internazionale – non potesse consentire eventuali limitazioni agli adempimenti stessi per insufficienza delle risorse stanziare e neppure compensazioni nell'ambito della stessa e delle altre leggi di ratifica: di conseguenza lo stanziamento non rappresenta – in molti casi – un effettivo tetto di spesa, ma soltanto una mera previsione, e richiede pertanto l'apposizione della clausola di salvaguardia.

La clausola non è stata infine apposta né all'art. 5 comma 4-bis della legge n. 231 dell'11 novembre, di conversione del decreto legge n. 182 del 9 settembre, che estende i requisiti per ottenere alcuni benefici concessi al personale del Corpo forestale dello Stato, né all'art. 4 comma 1 della legge n. 244 del 30 novembre, di conversione del decreto legge n. 202 del 1° ottobre, che fornisce copertura tra l'altro ad oneri derivanti dall'istituzione o dal potenziamento di uffici pubblici connessi alla prevenzione dell'influenza aviaria, pur trattandosi in entrambi i casi di mere previsioni di spesa. In particolare, per quanto riguarda gli oneri connessi all'istituzione presso il Ministero della salute del Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli elementi, nonché per l'aumento della dotazione organica dei dirigenti del Ministero stesso (art. 1 commi 3 e 5 della legge n. 244), l'opportunità di una clausola di salvaguardia era stata evidenziata dalla Commissione bilancio del Senato, che aveva peraltro rinviato la questione alle valutazioni del Governo.

45.

Come risulta nel prospetto che precede, la spesa di investimento costituisce una quota elevata (oltre il 40 per cento) del totale. Tuttavia, la valutazione della significatività del dato, come più in generale di quella degli aspetti quantitativi della legislazione di spesa, oltre che ovviamente del breve orizzonte temporale del quadrimestre, deve tener conto

della presenza di misure espansive nella legge finanziaria, misure che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa.

Tale diversa allocazione delle risorse costituisce una delle cause — oltre alla necessità di contenere i nuovi oneri a fronte della sfavorevole evoluzione della spesa corrente a legislazione vigente — della progressiva riduzione degli stanziamenti connessi alla programmazione della spesa previsti nei fondi speciali di parte corrente e di parte capitale. In conseguenza di tale riduzione, peraltro, specie nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio, alla copertura di nuovi oneri, ed in particolare di quelli derivanti da provvedimenti d'urgenza, si provvede prevalentemente con modalità di copertura non connesse alla programmazione della spesa: nel quadrimestre in esame il ricorso ai fondi speciali ha interessato infatti meno della metà degli oneri da coprire; la parte restante è stata coperta mediante la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, e cioè mediante lo spostamento di risorse dalla finalità originaria ad un'altra.

46.

Per quanto riguarda le tecniche di quantificazione degli oneri, non si sono riscontrati nel quadrimestre in esame elementi di criticità di particolare rilievo.

Permane tuttavia il problema delle norme aggiunte nella sede del procedimento di conversione dei decreti legge, la quantificazione dei cui oneri risente dei ristretti margini temporali disponibili per la compilazione soprattutto delle schede tecniche relative ai numerosi emendamenti: si richiederebbe qui un maggiore sforzo organizzativo da parte delle Amministrazioni interessate per far fronte in modo tempestivo ed esauriente ai compiti di quantificazione.

Come si è già accennato, anche nel quadrimestre in esame si è manifestata la difficoltà di contenere la spesa entro i limiti, molto ridotti rispetto al passato, delle risorse allocate nei fondi speciali, che hanno fornito copertura a meno della metà dei nuovi oneri.

Sull'utilizzazione dei relativi accantonamenti non vi sono osservazioni da formulare, ad eccezione del ricorso all'accantonamento del Ministero degli affari esteri a parziale copertura degli interventi urgenti nel settore avicolo recati dall'art. 5 della legge n. 244 del 30 novembre. Si tratta, come è noto, di una questione che si ripresenta

periodicamente negli stessi termini: l'accantonamento è infatti prioritariamente destinato all'adempimento di obblighi internazionali e può essere utilizzato per finalità diverse soltanto se tale utilizzazione non reca pregiudizio agli obblighi stessi.

Tutti gli altri oneri recati dalla legislazione del quadrimestre, pari ad oltre il 53 per cento del totale, sono stati coperti attraverso la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa.

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

L'omissione di queste indicazioni – che determina un ulteriore elemento di perplessità sui criteri di quantificazione degli stanziamenti a legislazione vigente – si ripete ancora una volta nel quadrimestre in esame, in particolare nella legge n. 231 dell'11 novembre, di conversione del decreto legge n. 182 del 9 settembre, e nella legge n. 244 del 30 novembre, di conversione del decreto legge n. 202 del 1° ottobre.

La legge 231, che reca interventi in agricoltura e per gli organismi pubblici del settore, nonché per contrastare andamenti anomali dei prezzi delle filiere agroalimentari, dispone fra l'altro la copertura di taluni oneri, tutti di carattere permanente (art. 1-quinquies comma 2, art. 2 comma 5, art. 5 comma 4-bis e art. 6 comma 2), mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa all'art. 1 comma 2 del decreto legislativo n. 228 del 2001, come quantificata nell'art. 36 del decreto stesso.

A parte l'assicurazione – fornita in Commissione bilancio – della mera disponibilità delle risorse impiegate, nessuna notizia è stata fornita sulla precedente destinazione delle risorse, sui motivi del loro mancato utilizzo, sulla modifica dei precedenti programmi di spesa, ecc. Inoltre, come osservato in sede di Commissione bilancio Senato, trattandosi di normativa relativa a diritti soggettivi, sarebbe stato preferibile modificare le norme sostanziali piuttosto che agire sulle mere autorizzazioni di spesa.

Infine, sempre nell'ambito della legge n. 231, non è stato recepito il parere negativo

della Commissione bilancio Senato su alcune disposizioni della legge sulle quali né la relazione tecnica né i chiarimenti forniti dal Governo – ambedue peraltro estremamente sommarî – hanno dissipato talune perplessità.

In particolare, l'art. 4 comma 1 prevede la costituzione da parte dell'AGEA di una società alla quale affidare la gestione del sistema informativo agricolo nazionale (SIAN). La società dovrà essere a capitale misto pubblico-privato con una partecipazione pubblica maggioritaria nel limite massimo di 1,2 milioni di euro e all'onere dovrà farsi fronte con le ordinarie dotazioni di bilancio dell'AGEA senza nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Secondo la relazione tecnica, l'onere corrisponde alle spese che già attualmente l'AGEA sostiene per l'affidamento dei servizi SIAN.

Tuttavia, la genericità dell'affermazione, non supportata da concreti riferimenti di bilancio, non appare adempiere in modo congruo al disposto dell'art. 27 della legge di contabilità, secondo cui le leggi che comportano oneri a carico degli enti del settore pubblico allargato devono contenere non solo la previsione dell'onere stesso, ma anche l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci annuali e pluriennali.

In secondo luogo, l'art. 5 comma 4-ter prevede norme più favorevoli per la promozione alla qualifica di dirigente superiore nell'ambito del Corpo forestale dello Stato. Nell'assenza di relazione tecnica e di altra documentazione sugli effetti finanziari della norma, l'unica notizia al riguardo è stata fornita in sede di Commissione bilancio Senato, dove il rappresentante del Governo ha precisato che il personale interessato già percepisce il trattamento economico da dirigente superiore.

Infine, l'art. 8 dispone che i maggiori compiti attribuiti dalla legge all'AGEA e alle amministrazioni preposte ai controlli ed alle attività di vigilanza vengono svolti con le risorse umane e strumentali già assegnate a legislazione vigente alle amministrazioni stesse. Al riguardo, non è stato peraltro fornito alcun ulteriore elemento di valutazione.

La legge n. 244, che reca misure per la prevenzione dell'influenza aviaria, oltre a non prevedere, come già indicato nelle pagine precedenti, una clausola di salvaguardia a tutela di alcuni stanziamenti di carattere meramente previsionale, dispone (art. 5 comma 3-bis e 3-ter) la concessione di benefici fiscali a favore degli imprenditori del settore avicolo, stabilendo per essi un tetto di spesa.

Tuttavia, trattandosi di diritti soggettivi, si sarebbe resa necessaria la fissazione nel testo legislativo di norme che consentissero una modulazione degli interventi per limitare gli oneri all'importo dello stanziamento.

Si segnala al riguardo che le norme in argomento sono state oggetto di avviso contrario da parte della Commissione bilancio della Camera e che il parere non ostativo al provvedimento legislativo nel suo insieme è stato espresso dalla Commissione bilancio Senato a condizione che, ai sensi dell'art. 81 Cost., le norme stesse venissero soppresse.

I decreti legislativi.

47.

A partire dal primo quadrimestre del 2005, le relazioni trimestrali sulle leggi di spesa comprendono anche l'esame dei decreti legislativi pubblicati nel medesimo periodo.

L'iniziativa, la cui opportunità è stata, come è noto, condivisa dai Presidenti delle Commissioni bilancio delle due Camere, consente di formulare valutazioni sull'aderenza delle norme delegate alle autorizzazioni di spesa contenute nelle leggi di delega e sull'effettivo rispetto da parte delle norme delegate della eventuale clausola di neutralità finanziaria apposta alla legge di delega.

Infatti, qualora dalla normazione delegata scaturiscano diritti soggettivi o comunque oneri non modulabili discrezionalmente sulla base delle risorse disponibili, i connessi obblighi finanziari possono vanificare il riferimento alla clausola suddetta.

In questo terzo quadrimestre del 2005, i decreti legislativi pubblicati sono stati complessivamente 30, di cui 14 attuativi di leggi di delega e 16 attuativi di direttive comunitarie.

A) Decreti attuativi di leggi di delega.

1) *Il decreto n. 177 del 31 luglio* reca, in attuazione di apposita delega contenuta nell'art. 16 della legge 3 maggio 2004, n. 112, il testo unico delle disposizioni legislative in materia di radiotelevisione.

La normativa delegata appare priva di conseguenze per la finanza pubblica, conseguenze escluse del resto anche dalla norma di chiusura (art. 55 comma 4), secondo cui dall'attuazione dei decreti "non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

Si rileva a tale ultimo proposito che la norma di neutralità finanziaria è correttamente formulata in termini di obbligo e non in forma meramente ricognitiva, come verificatosi ripetutamente in circostanze analoghe.

2) *Il decreto n. 189 del 17 agosto* reca modifiche ed integrazioni al decreto legislativo n. 190/2002 in materia di redazione ed approvazione dei progetti e delle varianti, nonché di risoluzione delle interferenze per le opere strategiche e di preminente interesse nazionale. La relativa delega è contenuta nell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 ("legge obiettivo" in materia di infrastrutture e di insediamenti produttivi strategici).

Secondo la relazione illustrativa, il provvedimento non comporta oneri; conseguentemente, non è stata predisposta una relazione tecnica.

In effetti, come confermato anche dal Governo in sede di Commissione bilancio Senato, le norme costituiscono una mera specificazione di attività già previste a legislazione vigente e pertanto non derivano da esse effetti negativi per la finanza pubblica.

Sarebbe stato tuttavia comunque opportuno il recepimento delle due clausole cautelative ("nei limiti delle risorse allo scopo disponibili") da apporre all'art. 1 capoverso art. 2-bis e 5-ter (quest'ultimo relativo alla eventuale costituzione di società pubbliche di progetto), cui era stato condizionato il parere favorevole espresso dalla Commissione sopra indicata.

3) *Il decreto n. 197 del 19 agosto*, attua la delega contenuta nell'art. 22 della legge 23 agosto 2004, n. 226 ai fini del coordinamento delle disposizioni del d.lgs. n. 215 del 2001 sulla trasformazione progressiva dello strumento militare in professionale con le norme in tema di sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva introdotte dalla stessa legge.

Le nuove disposizioni, in osservanza del rispetto del principio di invarianza della spesa sancito dalla legge di delega, non appaiono in effetti determinare nuovi oneri in quanto o non sono innovative della legislazione vigente o sono comunque di carattere discrezionale e come tali vincolate sotto il profilo finanziario alle dotazioni dei relativi capitoli di bilancio.

Si segnala infine che le condizioni cautelative poste dalle Commissioni bilancio risultano tutte accolte nel testo finale.

4) *I decreti n. 200 e n. 201*, entrambi dell'8 novembre, contengono disposizioni relative al Ministero della Difesa, il primo in materia di personale civile ed il secondo in materia di riorganizzazione dell'area tecnico-industriale. La legge di delega (n. 186 del 27 luglio 2004, art. 2) dispone la neutralità finanziaria della normativa delegata.

Tale condizione appare in effetti rispettata, anche se qualche perplessità – non del tutto fugata dalla relazione tecnica e dagli ulteriori chiarimenti forniti in sede di Commissione bilancio – permane circa l'asserita neutralità finanziaria della rideterminazione degli organici con riguardo alle dotazioni su base regionale anziché in relazione ai singoli enti militari. Maggiori informazioni al riguardo potranno comunque essere tratte dal provvedimento di ulteriore rideterminazione delle dotazioni organiche, che dovrà essere adottato ai sensi dell'art. 1 comma 93, della legge finanziaria per il 2005.

5) *I decreti n. 206 del 6 settembre* (codice del consumo) e *n. 209 del 7 settembre* (codice delle assicurazioni private) sono stati emanati sulla base delle deleghe contenute nella legge di semplificazione per il 2001 (legge 29 luglio 2003, n. 229).

Entrambi i provvedimenti risultano privi di oneri, in quanto sono state accolte le condizioni cautelative poste in merito al decreto n. 209 dalla Commissione bilancio Senato, in particolare per quanto riguarda la copertura degli oneri di funzionamento del Comitato di cui all'art. 115 e la non deducibilità dal reddito dei contributi di cui agli artt. 336 e 337.

6) *Il decreto n. 216 del 6 ottobre* contiene disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 264/97 in materia di riorganizzazione dell'area centrale del Ministero della Difesa sulla base della delega generale contenuta nella legge 27 luglio 2004, n. 186, di conversione del decreto legge n. 136 del 28 maggio, in cui si prevede che la delega medesima debba essere esercitata senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

La riorganizzazione dei compiti nei settori del commissariato militare e dei servizi generali comporta l'istituzione di una nuova posizione di dirigente generale, a copertura dei cui oneri, in ottemperanza alla condizione posta alla Commissione bilancio Senato, si fa riferimento alle risorse derivanti alternativamente dall'indisponibilità di tre posti effettivamente coperti di livello dirigenziale o dal conferimento della posizione ad un ufficiale generale delle Forze armate equiparato a dirigente di prima fascia, ferma restando la relativa consistenza organica.

In entrambi i casi, la copertura appare corretta, anche se nulla è disposto sui diversi assetti organizzativi conseguenti alla scelta della modalità effettiva. Peraltro, pur non essendovi alcun motivo di dubitare che le nuove strutture saranno definite in modo da “realizzare obiettivi di economicità e di razionalizzazione delle strutture”, come dispone l'art. 17 del d.lgs. 264/97, va rilevato che la frammentazione degli uffici pubblici determina spesso – almeno nel medio/lungo termine – maggiori spese anche di carattere logistico e che pertanto la concreta esecuzione del disegno normativo richiede la massima vigilanza sotto il profilo delle conseguenze finanziarie.

7) *Il decreto n. 217 del 13 ottobre*, attuativo della delega contenuta nella legge 30 settembre 2004, n. 252, reca il nuovo ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Gli oneri derivanti dalla nuova normativa sono coperti mediante utilizzazione delle risorse predisposte dalla legge di delega e dalla successiva legge n. 89 del 31 maggio 2005 di conversione del decreto legge n. 45 del 31 marzo, nonché dalle risorse aventi carattere di certezza, continuità e stabilità disponibili a regime e destinate all'attuazione dei passaggi di profilo e delle fasce retributive, previsti nel precedente ordinamento di contrattazione privatistica ed ora aboliti. Peraltro, in considerazione della difficoltà di quantificare con certezza *a priori* gli effetti finanziari della normativa stessa soprattutto

per la presenza di diritti soggettivi di non agevole riconducibilità a tetti di spesa, sono state inserite, in recepimento di condizioni poste dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato, due disposizioni (art. 172 commi 3 e 4), la prima delle quali volta a limitare la spesa alle risorse finanziarie sopra indicate e la seconda relativa all'obbligo di trasmettere al Parlamento entro un anno dalla sua entrata in vigore, una relazione sullo stato di attuazione del decreto anche con riferimento ai profili finanziari.

Sussistono comunque perplessità sulla tenuta delle previsioni di spesa nel medio/lungo periodo per effetto della trasformazione del sistema di avanzamento da ruolo chiuso a ruolo aperto e il conseguente slittamento verso l'alto delle qualifiche attribuite al personale, nonché sulla effettività di tutti i presupposti del parere non ostativo espresso dalla Commissione bilancio del Senato nella seduta del 20 settembre 2005 (completa compensazione degli effetti incrementali sui trattamenti previdenziali e di fine rapporto con i maggiori introiti contributivi, effetti dell'inquadramento del personale sulla sola posizione tabellare restando invariate le indennità di rischio ed operative corrisposte sulla base della carriera e non anche del profilo di appartenenza, ecc.).

8) *Il decreto n. 226 del 17 ottobre*, in attuazione della legge di delega n. 53 del 28 marzo 2003, determina le norme generali ed i livelli essenziali delle prestazioni relative al secondo ciclo di istruzione e formazione. La copertura degli oneri indicati nell'art. 30 è effettuata a valere sulle risorse stanziare dalla legge finanziaria per il 2005: la legge di delega rinviava infatti a successivi provvedimenti legislativi il reperimento dei finanziamenti per l'attuazione della riforma.

La complessità del disegno normativo e la scarsa specificazione della sua concreta attuazione in relazione alle risorse disponibili a legislazione vigente rendono difficile esprimere una compiuta valutazione della congruità della quantificazione dei nuovi oneri contenuta nel provvedimento in esame. Va comunque rilevato che il relativo stanziamento, originariamente previsto come tetto di spesa, è stato poi correttamente trasformato in previsione di spesa e corredato pertanto di clausola di salvaguardia ai sensi dell'art. 11-ter comma 7 della legge di contabilità: ciò è tanto opportuno, in quanto una parte rilevante dei nuovi oneri è riferita a spese di personale.

Sarebbe stato peraltro opportuno – anche per una più completa osservanza della norma

in tal senso contenuta nella legge di contabilità (art. 11-ter comma 1) – che le spese autorizzate fossero state più specificamente correlate alle singole disposizioni di spesa. In particolare, le disposizioni potenzialmente suscettibili di pregiudicare il contenimento degli oneri nei limiti stabiliti sono contenute:

- nell'art. 1, comma 15, che dispone la trasformazione degli attuali istituti di istruzione secondaria superiore nei centri polivalenti denominati “campus”: la relativa clausola di neutralità finanziaria, peraltro ben articolata in adesione alla specifica condizione posta in Commissione bilancio, appare infatti contrastare quanto meno con le connesse esigenze organizzative e logistiche;

- nell'art. 3 comma 3, che dispone tra l'altro, nel quinto anno del percorso liceale, l'insegnamento in lingua inglese di una disciplina non linguistica;

- nell'art. 12 comma 1, che prevede, nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio, la stipulazione di contratti di diritto privato con esperti qualora le discipline trattate richiedano una specifica professionalità non riconducibile agli ambiti disciplinari per i quali è prevista l'abilitazione all'insegnamento;

- negli articoli da 15 a 22, che stabiliscono una serie di obiettivi vincolanti che le regioni – cui spetta la competenza esclusiva per i percorsi di istruzione e formazione professionale – dovranno comunque assicurare per la realizzazione degli obiettivi stessi.

In linea generale, infine, va tenuto conto del fatto che la diversa articolazione del quadro orario degli insegnamenti (articoli da 4 a 11) potrebbe comportare oneri sia per quanto riguarda il personale docente sia per le spese di funzionamento in relazione a un possibile diverso fabbisogno di strutture.

Inoltre, il carattere di inderogabilità della prestazione del servizio scolastico potrebbe rendere inoperanti i limiti stabiliti, obbligando l'amministrazione a sostenere ulteriori oneri ovvero a rinunciare, sia pure in parte, ai contenuti di novità della riforma.

9) *Il decreto n. 227 del 17 ottobre*, anch'esso attuativo, come il precedente, della legge n. 53 del 28 marzo 2003, definisce le norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento.

Il provvedimento contiene una serie di clausole di invarianza finanziaria, alcune delle quali specificate sulla base delle condizioni poste dalle Commissioni bilancio, che risultano tutte accolte, e due stanziamenti, entrambi strutturati come limiti massimi di spesa.

L'art. 2 del decreto regola i percorsi di formazione iniziale dei docenti e stabilisce che gli oneri per i relativi corsi di laurea magistrale e di diploma accademico di secondo livello, ivi compresi gli esami di Stato, siano totalmente a carico dei corsisti; per quanto riguarda l'adeguamento delle attuali strutture prevede invece uno dei due tetti di spesa sopra indicati, configurato come intervento *una tantum* per gli esercizi 2005 e 2006.

Anche qui, l'assoluta insufficienza degli elementi di valutazione forniti dalla relazione tecnica non consente di superare le perplessità sulla tenuta dei limiti finanziari indicati.

10) Per quanto riguarda il *decreto n. 252 del 5 dicembre*, si rinvia al referto specifico della Corte sulla finanza previdenziale (parte II – La previdenza complementare).

B) Decreti attuativi di direttive comunitarie.

Si tratta, come già indicato, di 16 decreti, cinque dei quali (n. 191, 192 e 196 del 19 agosto, n. 215 del 19 settembre e n. 242 del 3 novembre) attuano deleghe previste dalle leggi comunitarie 2003 e 2004 comprese nell'elenco di cui all'allegato A; tale allegato, come è noto, comprende le direttive i cui schemi di attuazione vengono trasmessi ai competenti organi parlamentari soltanto quando prevedono il ricorso a sanzioni penali. Tuttavia, considerato che alcuni decreti possono presentare aspetti finanziari anche di rilievo, sarebbe auspicabile che in sede di determinazione del contenuto delle future leggi comunitarie i decreti che determinano oneri fossero comunque sottoposti al parere dei competenti organi parlamentari.

1) I *decreti n. 191, 196 e 215* contengono tutti una clausola di neutralità finanziaria. In tutti e tre i casi l'aspetto che rileva a tali fini è costituito da alcuni adempimenti amministrativi, parte dei quali già previsti, sia pure in forme diverse, dalla legislazione vigente. Si tratta nel complesso di disposizioni la cui attuazione può effettivamente

rientrare nella normale attività degli uffici esistenti, senza richiedere pertanto ulteriori provviste di personale e di stanziamenti operativi.

2) Il *decreto n. 192*, relativo al rendimento energetico nell'edilizia, presenta invece aspetti di maggiore rilievo sotto il profilo finanziario: per una serie di attività delle amministrazioni centrali e regionali, quali forme di cooperazione, controlli tecnici e documentali, ispezioni, monitoraggio, ecc., è infatti previsto (art. 14 comma 1) che si provveda con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente; inoltre le cosiddette misure di accompagnamento previste dall'art. 13 sono fornite di autonomo stanziamento coperto mediante utilizzo di parte delle risorse dell'autorizzazione di spesa del medesimo oggetto contenuta nella legge 239/2004 (art. 1 comma 119 lett.a).

Al riguardo, oltre ad una certa genericità della relazione tecnica sulle modalità attuative dei vari interventi, in particolare di ispezione e controllo, per i quali è disposta la neutralità finanziaria, nessuna notizia è fornita circa gli oneri per la formazione di nuovi operatori per lo sviluppo e la qualificazione di servizi e per la formazione di esperti qualificati e indipendenti a cui affidare il sistema degli accertamenti e delle ispezioni edili ed impiantistiche: a queste ultime attività non sembra infatti possa farsi fronte con le risorse disponibili a legislazione vigente.

I decreti legislativi che attuano direttive elencate nell'allegato B all'art. 1 della legge comunitaria 2003, e pertanto sottoposti al parere delle commissioni parlamentari, sono complessivamente dieci. Nella maggior parte di essi è stata apposta la clausola di invarianza finanziaria: in effetti, dall'esame delle disposizioni in essi contenute non emergono elementi in senso contrario, in quanto vi sono degli oneri di prevalente carattere organizzativo a carico delle amministrazioni pubbliche, oneri che appaiono comunque di modesta portata e tali da essere assorbiti nella normale operatività delle amministrazioni stesse.