

richiamato l'attenzione, specie per l'abituale inserimento nel corso del procedimento di conversione di disposizioni di spesa ulteriori o sostitutive di quelle previste nel testo originario: a parte i casi — meno frequenti — di totale mancanza della relazione tecnica, spesso gli emendamenti sono supportati da relazioni insufficienti e i necessari chiarimenti richiesti, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono forniti dalle Amministrazioni in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate. Ulteriori approfondimenti sono poi spesso resi impossibili dai tempi ristretti dell'esame parlamentare — in molti casi sostanzialmente limitato ad una sola delle due Camere —, determinati dalle necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione, nonché dalla chiusura dell'esame per l'apposizione della questione di fiducia.

Il maggior accentramento sostanziale delle decisioni di spesa nella funzione di governo, attuato nella forma dei provvedimenti d'urgenza, ha così avuto come conseguenza una diminuita possibilità di controllo parlamentare sulle decisioni stesse sia sotto il profilo dell'esame dei riflessi finanziari delle disposizioni, sia sotto quello della congruità degli stanziamenti rispetto alle esigenze che si intende soddisfare.

Il periodo di emergenza economico-finanziaria determinatosi a partire dalla seconda metà dell'anno ha certamente contribuito ad aggravare tale situazione ed ha anche impedito il pieno dispiegamento degli effetti positivi dell'anticipo della manovra di bilancio contestualmente alla presentazione del Dpef, che avrebbe dovuto tra l'altro comportare la possibilità di affrontare in tempi brevi le riforme istituzionali ed organizzative necessarie per poter incidere in modo organico sui grandi comparti di spesa.

Si ritiene comunque che, una volta superato l'attuale periodo, per evitare l'affannoso ricorso alle diverse forme di riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, con cui è stata fornita copertura alla parte preponderante dei nuovi oneri, l'ordinato svolgimento della legislazione di spesa non dovrebbe prescindere da una tempestiva programmazione delle esigenze da soddisfare e dalla conseguente allocazione delle risorse prevedibilmente necessarie nei fondi speciali di parte corrente e di parte capitale: fondi che negli ultimi esercizi hanno subito consistenti riduzioni. Nell'ultimo scorcio dell'anno, inoltre, la decisione di formulare una legge finanziaria "snella" ha determinato l'inserimento in una pluralità di testi normativi di interventi di spesa che, specie negli ultimi anni, trovavano collocazione nella legge stessa, che aveva così assunto proporzioni gigantesche a causa delle sue funzioni di contenitore "*omnibus*" di una congerie di norme eterogenee.

Appare evidente che né questa funzione della legge finanziaria, né la frammentarietà di interventi inseriti nei vari provvedimenti d'urgenza e nelle leggi di conversione forniscono una

soluzione soddisfacente alle esigenze di ordine e trasparenza delle decisioni di spesa: esigenze che dovranno essere soddisfatte nella sede di quella riforma della legge di contabilità da tempo allo studio e la cui elaborazione risulta ora in fase avanzata.

In questo quadro, come già indicato nell'ultima relazione quadrimestrale, la Corte auspica un recupero della funzione dei fondi speciali di parte corrente e di parte capitale, funzione notevolmente appannata negli ultimi anni a favore di un reperimento delle risorse attraverso il ripetuto spostamento da un obiettivo ad un altro. L'allocazione delle risorse nei fondi speciali costituisce infatti la modalità di copertura connessa ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire ed alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, consentendo così sia di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e trasparenza delle decisioni di spesa, sia di concentrare la parte sostanziale delle decisioni stesse nella sessione di bilancio.

La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa — ivi compreso il ricorso alla disponibilità di vari Fondi, particolarmente dilatatasi negli ultimi anni — potrebbe così essere utilizzata soltanto per far fronte ad esigenze non programmabili che si manifestino nel corso dell'esercizio e non come modalità di copertura generalizzata e — negli ultimi tempi — quasi esclusiva.

2. Dati e valutazioni d'insieme

Nel corso dell'anno in esame sono state complessivamente pubblicate 68 leggi, a fronte di 58 nel 2007, 129 nel 2006 e di 108 nel 2005: in base alla loro tipologia, poco meno della metà (31 leggi) riguarda la ratifica di trattati internazionali e quasi il quaranta per cento (26 leggi) provvede alla conversione di decreti legge; le leggi di iniziativa parlamentare sono soltanto 5, ancor meno del 2007, già molto al di sotto della media dei precedenti esercizi.

Come risulta dall'allegato prospetto n. 1, le leggi che hanno dichiarate conseguenze in termini di oneri — oltre alla legge finanziaria e alla legge 133 del 6 agosto, di conversione del DL 112, contenente l'anticipazione della manovra di bilancio — ammontano a 33 (28 nel 2007, 68 nel 2006 e 59 nel 2005). Ad eccezione di tredici leggi di ratifica di trattati o comunque connesse ad obblighi internazionali e di una di iniziativa parlamentare, tutte le altre provvedono alla conversione di decreti-legge.

Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 2008/2010, al netto delle misure espansive contenute nella legge n. 133, che trovano copertura nell'ambito della legge stessa, ammontano a complessivi 14.462 milioni di euro, importo che si colloca nella media degli

esercizi precedenti (20.413 milioni di euro nell'esercizio 2007, 13.093 nell'esercizio 2006 e 9.184 nell'esercizio 2005).

La ripartizione tra i singoli esercizi compresi nel bilancio triennale è la seguente: 7.207 milioni sono imputati al 2008, 3.921 al 2009 e 3.330 circa al 2010. Al precedente esercizio 2007 sono imputati oneri per circa 3,6 milioni di euro per effetto di slittamenti di copertura (art. 11-bis comma 5 della legge di contabilità) relativi a spese connesse ad obblighi internazionali contenute in alcune leggi di ratifica di trattati internazionali.

La forte incidenza della spesa negli esercizi successivi al primo compresi nel bilancio triennale è da ricondurre essenzialmente agli effetti della legge n. 126 del 24 luglio, di conversione del decreto n. 93 del 27 maggio, connessi al completamento dell'esenzione ICI sulla prima casa ed anche, in minor misura, dalla riduzione dell'imposizione fiscale per prestazioni di lavoro straordinario. I relativi oneri sono complessivamente quantificati in circa 2.717 milioni per il 2008, 2.254 per il 2009 e 2.752 per il 2010, nonché in 1.759 annui a partire dal 2011: al riguardo, si rinvia alle pagine che seguono per le osservazioni della Corte sui profili attinenti sia alle tecniche di quantificazione, sia alle modalità di copertura.

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità può essere condizionata, come sempre, da un duplice ordine di fattori: 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.

Sotto il primo profilo, anche nella legislazione di spesa del 2008, come già negli esercizi più recenti, l'indicato limite riveste scarso rilievo per la presenza complessivamente marginale di oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura.

Sotto il secondo profilo, come risulta dalle osservazioni formulate nelle relazioni trimestrali ed anche, sinteticamente, dall'esposizione che segue, pur tenuto conto ai fini della loro attendibilità della natura di tetto di spesa di numerosi stanziamenti recati dalle leggi dell'anno in esame, la congruità delle quantificazioni effettuate non è sempre verificabile a causa dell'insoddisfacente qualità di molte relazioni tecniche e della scarsità di informazioni da esse fornite, specie per gli emendamenti ai provvedimenti di urgenza, discussi spesso a ridosso della scadenza dei termini di conversione.

Ai fini della "tenuta" delle previsioni di spesa va tuttavia rilevato che i sostanziali progressi ottenuti attraverso le regole poste dalla legge n. 246 del 2002 (c.d. "taglia spese") – specie attraverso il monitoraggio degli oneri e le eventuali compensazioni degli effetti per i casi

in cui le previsioni stesse, per la natura delle norme sostanziali sottostanti, non costituiscono dei limiti massimi di intervento- consentono di escludere scostamenti a consuntivo di rilievo significativo. La relativa clausola di salvaguardia¹, nella generalità dei casi, risulta regolarmente apposta, salvo eccezioni di non grande rilievo, per le quali si rinvia comunque alle citate relazioni quadrimestrali. Va notato tuttavia che delle due modalità in cui può estrinsecarsi l'adozione di misure correttive –in corso d'esercizio ai sensi dell'art. 11^{ter} comma 7 della legge di contabilità o in sede di legge finanziaria ai sensi dell'art. 11 comma 3 lett. i *quater*- risulta finora applicata soltanto la seconda.

In relazione al fatto che la clausola di salvaguardia, almeno nella prassi finora seguita, rinvia sostanzialmente alla legge finanziaria successiva la copertura di eventuali eccedenze di spesa, si è osservato che, in presenza di disposizioni che conferiscono diritti soggettivi ad una platea non ben quantificabile di destinatari, sarebbe opportuna la previsione di norme sostanziali che consentano una graduazione temporale nel soddisfacimento dei diritti stessi in relazione alle risorse finanziarie disponibili.

Affidata ad un decreto-legge (n. 112 del 25 giugno) è stata anche la concreta attuazione della nuova tempistica della manovra di bilancio.

Da tempo, la Corte, specie in sede di referto sulla legislazione di spesa, aveva costantemente richiamato l'attenzione sulle patologie via via aggravatesi nel corso degli ultimi anni, patologie che, anche per effetto del totale insuccesso dei collegati "fuori sessione" di carattere ordinamentale, avevano determinato una sostanziale mancanza di coordinamento tra il Dpef originario presentato a giugno e l'effettiva manovra di bilancio, decisa a fine anno.

La situazione era poi aggravata sia dall'incertezza sul suo contenuto finale, incertezza che si protraveva per l'intera sessione, sia dal connesso appesantimento della legge finanziaria e degli eventuali collegati per la presenza di una congerie di norme eterogenee, sia infine dall'inserimento della totalità della manovra stessa in un emendamento presentato a ridosso dei termini di scadenza, approvato attraverso una mera mozione di fiducia, senza che il Parlamento, a mezzo delle Commissioni competenti per gli aspetti finanziari, potesse disporre di tempi ragionevoli per la valutazione del suo contenuto.

Come già osservato in sede di audizione sul Dpef 2009-2013 (Commissioni bilancio riunite, 2 luglio 2008), il metodo profondamente innovativo adottato attraverso la contestuale

¹ L'art. 11 della legge di contabilità, come integrato dalla legge n. 246/2002, di conversione del DL n. 194/2002, dispone che ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese indichi espressamente, per ciascun 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.

presentazione del Dpef stesso e della manovra di bilancio - o almeno di una sua parte sostanziale -, non può che essere accolto con favore: esso determina infatti una programmazione triennale non più svincolata da indicazioni sulle concrete modalità di attuazione, la sottrazione della materia a discussioni astratte, rese nelle quasi totalità inutili per l'incalzare di vicende congiunturali e politiche che immancabilmente si verificano in periodi così lunghi e la conseguente possibilità di utilizzare i tempi resi così disponibili per l'esame di quelle riforme di carattere ordinamentale che già il legislatore del 1999 aveva inteso, senza successo, svincolare dalla contestualità con le annuali manovre di bilancio.

Quest'ultimo punto appare di particolare rilievo: preso atto ormai della limitata portata dei benefici conseguibili con l'impiego degli strumenti di controllo della spesa finora utilizzati, condizionati dai ristrettissimi margini di elasticità delle risorse allocate in bilancio, è infatti necessario che il Parlamento possa affrontare, in tempi brevi, il ben più complesso disegno di riforme al quale, in ultima analisi, è condizionata la stessa capacità di incidere attraverso correzioni permanenti e mirate sulle tendenze espansive dei grandi comparti di spesa.

Ciò appare tanto più necessario in quanto l'andamento non soddisfacente della spesa non trova più compensazione – particolarmente ampia nell'ultimo biennio – nell'andamento del gettito tributario: a questo proposito va ricordato che la Corte non aveva mancato di sottolineare i rischi connessi al fatto di considerare permanente una accelerazione di entrate non giustificata dalla dinamica dell'attività economica.

Si è peraltro rilevato che l'adozione di un provvedimento di urgenza anziché di un disegno di legge ha comportato il ripetersi di talune delle situazioni di criticità cui avrebbe dovuto ovviarsi, quali in particolare l'inserimento in un emendamento governativo di una serie di importanti misure con la conseguente ulteriore riduzione dei tempi di esame parlamentare e l'approvazione del testo finale attraverso una mera mozione di fiducia.

Sotto il profilo del saldo netto da finanziare, gli effetti della manovra comportano miglioramenti dell'andamento tendenziale superiori a quelli attesi per il fabbisogno e l'indebitamento netto sia per il 2008- dove peraltro gli effetti stessi sono relativamente modesti- sia soprattutto per il 2009, mentre per il 2010 e il 2011 raggiungono livelli leggermente inferiori.

La copertura delle misure espansive contenute nella manovra, che si attestano su percentuali ridotte e decrescenti nel tempo rispetto alle risorse attese sia dalle maggiori entrate che dalle minori spese, dati gli ampi margini differenziali è apparsa comunque assicurata, sia pur scontando la non completa realizzabilità di alcuni interventi.

Si è osservato peraltro che la norma di copertura è formulata con riferimento soltanto agli esercizi dal 2008 al 2011, mentre una serie di oneri, anche di grande rilievo finanziario ha natura pluriennale e permanente.

Pur tenuto conto che anche le maggiori entrate e le minori spese determinate dal provvedimento presentano nel complesso indubbi caratteri di stabilità, resta il fatto che la clausola di copertura avrebbe dovuto darsi carico di fornire indicazioni al riguardo sia in termini di quantificazione complessiva degli oneri pluriennali e di quelli permanenti, sia in termini di risorse destinate alla loro copertura.

Si è richiamata in particolare l'attenzione sugli oneri relativi alla realizzazione delle opere connesse all'Expo Milano 2015, autorizzati dall'art. 14 per gli anni dal 2012 al 2015 in misura largamente eccedente quelli autorizzati per gli anni compresi nel bilancio triennale 2009-2011. Il divario è particolarmente evidente per gli esercizi 2013 e 2014, per i quali è autorizzata la spesa rispettivamente di 564 e di 445 milioni di euro, mentre l'importo massimo autorizzato nell'ambito del triennio e compreso nella clausola di copertura è di 59 milioni di euro per l'anno 2011.

Anche se presumibilmente gli ampi margini differenziali tra risorse reperite attraverso il complesso della manovra e misure espansive consentiranno comunque la copertura di questi maggiori oneri, sarebbero state assolutamente necessarie specifiche indicazioni che nella clausola di copertura sulle risorse destinate a far fronte ad oneri così largamente eccedenti quelli compresi nel bilancio triennale.

La norma di copertura (art. 84) fa inoltre riferimento esclusivamente al saldo netto da finanziare di competenza sia per quanto concerne la quantificazione dell'onere complessivo sia per quanto concerne l'individuazione delle disposizioni produttive di effetti onerosi. Manca pertanto l'esplicita indicazione nella norma stessa delle disposizioni che determinano effetti finanziari negativi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto diversi da quelli prodotti sul saldo netto da finanziare e dell'ammontare degli effetti stessi, indicazioni che sono comunque contenute nella relazione tecnica.

Riguardo alla estensione dell'obbligo di copertura dei nuovi oneri anche nei riguardi degli effetti sul fabbisogno e indebitamento netto, premessa la necessità di definire metodologie di valutazione degli effetti della normativa di spesa sui due saldi, si è sottolineato che - indipendentemente dalle concrete difficoltà di una equiparazione delle coperture relative ai tre saldi sotto il profilo dell'obbligo costituzionale-, in base all'interpretazione ormai consolidatasi, anche in relazione agli impegni assunti in sede europea, delle regole poste dalla legge di contabilità, non soltanto gli esiti della sessione di bilancio, ma anche le singole leggi di spesa

debbono rispettare i saldi programmatici stabiliti, indicati nel Dpef e nelle relative risoluzioni di approvazione parlamentare con riferimento a tutti e tre i saldi.

Ora, l'articolo 60 comma 7 della legge in esame, codificando un'esigenza finora soddisfatta soltanto in forma episodica, prevede espressamente – per assicurare il rispetto effettivo dei parametri imposti in sede comunitaria- che, qualora siano prevedibili specifici e rilevanti effetti sugli andamenti tendenziali del fabbisogno del settore pubblico e dell'indebitamento netto del conto delle pubbliche amministrazioni, debbano essere forniti i relativi elementi di valutazione nella relazione tecnica e che il Ministro dell'economia presenti al Parlamento, ai fini dell'adozione di atti di indirizzo da parte delle competenti Commissioni parlamentari, una relazione contenente informazioni sulle metodologie per la valutazione degli effetti stessi.

La portata della disposizione originaria contenuta nel decreto legge – secondo cui ogni disposizione normativa che comportasse nuovi oneri avrebbe dovuto essere coperta con riferimento al saldo netto da finanziare, al fabbisogno del settore statale ed all'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni- è stata pertanto molto ridotta in sede di conversione. Non può peraltro che condividersi l'esigenza della previa elaborazione di criteri certi ed univoci per la valutazione degli effetti delle disposizioni onerosi sulle ultime due grandezze.

3. Le tecniche di quantificazione degli oneri

Sotto il profilo della quantificazione degli oneri recati dalla legislazione dell'anno in esame, si è già rilevato che gli elementi di criticità si manifestano soprattutto – se non esclusivamente – nei riguardi delle norme contenute nei decreti-legge ed in particolare di quelle aggiunte in sede di conversione: norme che determinano peraltro la quasi totalità degli oneri complessivamente autorizzati.

In linea generale, a fronte dei numerosi problemi di quantificazione sollevati dai testi dei disegni di legge e degli emendamenti ed esposti in modo molto articolato nei documenti di verifica dei Servizi del bilancio, i chiarimenti forniti – in massima parte oralmente – sono apparsi decisamente meno approfonditi e spesso non sufficienti a consentire il superamento delle perplessità connesse alle effettive conseguenze finanziarie derivanti dalla formulazione delle varie disposizioni. L'apposizione della questione di fiducia su talune leggi di conversione o su complessi emendamenti ai testi originari ha poi ulteriormente inciso sulla possibilità di effettuare modifiche riducendo i tempi per un esame approfondito degli aspetti finanziari.

Il quadro complessivo delle tecniche di quantificazione degli oneri non è stato comunque caratterizzato da particolari elementi di novità e continua pertanto a presentare in sostanza i consueti caratteri, su cui la Corte si è già soffermata nelle precedenti relazioni, formulando osservazioni che qui non possono che essere ripetute.

Permane quindi in primo luogo l'elemento costante della disomogeneità delle singole relazioni tecniche: vi sono pertanto relazioni di buona qualità, che contengono dati analitici e valutazioni approfondite, e relazioni 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 e di individuare pertanto il nesso tra le esigenze rappresentate e lo stanziamento.

Permane poi, tra le carenze di carattere generale delle relazioni tecniche, la mancanza di indicazioni sui criteri di quantificazione della maggior parte degli stanziamenti aventi natura di tetti di spesa: come più volte osservato, tali indicazioni dovrebbero non soltanto offrire la dimostrazione della congruità degli stanziamenti stessi rispetto agli obiettivi perseguiti, ma anche -soprattutto per quelli di parte capitale- 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.

Particolare attenzione è stata dedicata alla quantificazione degli oneri derivanti dal completamento dell'esenzione ICI sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale, disposta dalla già citata legge n. 126 del 24 luglio.

La legge quantifica la perdita di gettito derivante dal completamento dell'esenzione ICI sulla prima casa -da rimborsare ai Comuni- nella misura costante di 1.700 milioni annui a partire dal 2008.

La determinazione del rimborso in misura costante presenta indubbi aspetti negativi, in quanto il tributo sarebbe potuto crescere nel tempo in relazione a diversi fattori, quali l'aggiornamento delle rendite catastali, già in corso in molti Comuni, la lotta all'evasione, ecc., consentendo così l'eventuale disponibilità di maggiori risorse per il mantenimento nel tempo degli equilibri di bilancio degli enti locali.

La Corte ha inoltre rilevato, nella sede della relazione quadrimestrale sulle leggi approvate nel secondo quadrimestre, che sarebbe stato opportuno acquisire sia i dati disponibili di consuntivo del 2007 -la quantificazione effettuata utilizza infatti i dati di previsione già alla base dei calcoli effettuati per le esenzioni disposte dalla legge finanziaria 2008- sia le previsioni

per il 2008 contenute nelle comunicazioni cui i Comuni sono tenuti per disposizione della legge finanziaria 2008: ciò anche per evitare per quanto possibile la richiesta di maggiori trasferimenti compensativi da parte dei Comuni basati su ipotesi di una diversa dinamica del gettito.

L'ipotesi prospettata dalla Corte circa la possibile richiesta da parte dei Comuni di maggiori trasferimenti compensativi si è puntualmente realizzata a breve distanza di tempo: la legge n. 189 del 4 dicembre, di conversione del DL n. 154 del 7 ottobre, ha infatti disposto tra l'altro l'erogazione ai Comuni per l'anno 2008 della somma di 260 milioni di euro a titolo di regolazione contabile pregressa, a seguito di una valutazione aggiornata della perdita di gettito derivante dalla soppressione dell'ICI sulla prima casa.

Per quanto riguarda la quantificazione del minor gettito derivante dalla diminuzione dell'imposizione fiscale sulle prestazioni di lavoro straordinario, disposta dalla stessa legge, si è poi osservato che la non concorrenza ai fini fiscali e della determinazione della situazione economica equivalente della quota di reddito a tassazione sostitutiva alla formazione del reddito complessivo del dipendente o del suo nucleo familiare potrebbe determinare perdite di gettito — non prese in considerazione — per agevolazioni collegate al livello di reddito complessivo e per il riconoscimento del diritto ad alcune prestazioni di carattere socio-assistenziale collegate al parametro ISEE.

4. Le modalità di copertura

L'incidenza delle coperture a carico dei fondi speciali ha avuto nel 2008 un rilievo ancor più marginale del precedente esercizio: per oltre i nove decimi dei nuovi oneri si è infatti ricorso a diverse forme di riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, che peraltro, in assoluta maggioranza, sono riconducibili a tre categorie sulle quali la Corte ha ripetutamente formulato osservazioni critiche: il ricorso al Fondo per le aree sottoutilizzate, il ricorso al Fondo per interventi strutturali di politica economica — che hanno assunto in sostanza da tempo l'impropria funzione di fondi di riserva — e la riduzione lineare delle autorizzazioni di spesa allocate nella tabella C.

Come più volte osservato, la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa rientra a pieno titolo nella fisiologia del sistema, ma lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, oltre ovviamente alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni nella relazione tecnica sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per la 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 per il loro completamento: indicazioni la cui obbligatorietà potrebbe essere opportunamente prevista sull'attuale sede di riforma della legge di contabilità.

L'omissione di queste indicazioni si ripete nella quasi totalità dei casi anche nel quadrimestre in esame e determina un ulteriore elemento di perplessità sui criteri di quantificazione degli stanziamenti a legislazione vigente, specie per quanto riguarda la dotazione dei vari capitoli-fondo, fra cui soprattutto quello per interventi strutturali di politica economica e quello per le aeree sottoutilizzate, che, come si è detto, hanno in sostanza assunto da tempo l'impropria funzione di fondi di riserva.

A questo proposito, in sede di riforma della legge di contabilità, potrebbe essere inserito l'obbligo di fornire precise indicazioni – attraverso una vera e propria relazione tecnica – sui criteri di quantificazione degli stanziamenti a legislazione vigente con particolare riguardo a una ricognizione delle esigenze sottese alla quantificazione dei capitoli-fondo e delle allocazioni di tabella C, in coerenza in tal modo con quanto già previsto dall'art. 2 comma 3 bis della legge 468, come introdotto dalla legge finanziaria per il 2006 in base al quale nelle note preliminari della spesa debbono essere indicate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte dei conti.

Per quanto riguarda in particolare la riduzione lineare degli stanziamenti di parte corrente relativi alle autorizzazioni di spesa come determinate dalla tab. C della legge finanziaria, l'utilizzazione di questa modalità a copertura di spese permanenti appare incongrua sia da un punto di vista sostanziale, in quanto sovverte la programmazione della spesa in modo non selettivo, sia da un punto di vista giuridico-formale, in quanto in contrasto con i criteri di modulabilità propri dell'allocazione di risorse nella tab. C.

L'intervento di maggior rilievo coperto con nuove entrate è costituito dalla proroga delle agevolazioni volte ad incentivare la sostituzione dei veicoli inquinanti, ai cui oneri si fa fronte essenzialmente con gli effetti indotti di aumento del gettito IVA (legge n. 31 del 28 febbraio, di conversione del DL n. 248 del 31 dicembre 2007).

Si ripropone così una modalità di copertura più volte utilizzata in passato, sia per provvedimenti analoghi, sia anche per leggi di incentivazione degli investimenti. Al riguardo, premesso che il procedimento seguito dalla relazione tecnica per la stima degli effetti del provvedimento appare condivisibile, in quanto gli effetti onerosi sono stati calcolati utilizzando per intero il numero stimato di nuovi acquisti di autovetture, mentre gli effetti positivi sono stati quantificati al netto della valutazione del numero di acquisti che sarebbero stati effettuati anche in assenza di agevolazioni, si è ribadito quanto osservato in passato, e cioè che la modalità in esame presenta comunque caratteri di forte aleatorietà sia pure in presenza di stime prudenziali,

anche perché troppe sono le variabili legate alla congiuntura economica e ai suoi riflessi sugli orientamenti dei consumatori.

Si è pertanto condiviso quanto osservato dai Servizi del bilancio circa l'opportunità, già richiamata in precedenti occasioni, di individuare nella manovra annuale di finanza pubblica la sede propria per la stima degli effetti indotti derivanti da provvedimenti di agevolazione ed anche di utilizzare il meccanismo contabile di maggior cautela già adottato nel 1996 (DL 699/96, art. 29), in base al quale i miglioramenti del saldo netto da finanziare derivanti dalle maggiori entrate nette accertate potrebbero essere immessi in bilancio (con apposito provvedimento legislativo) a reintegro dell'accantonamento del fondo speciale utilizzato per la copertura degli oneri diretti dell'incentivo.

Aspetti di particolare rilievo presentano infine le modalità di copertura dei possibili oneri recati dalla legge n. 190 del 4 dicembre, di conversione del DL n. 155 del 9 ottobre, che autorizza il Ministero dell'economia a sottoscrivere o garantire aumenti di capitale deliberati da banche italiane che presentino una situazione di inadeguatezza patrimoniale accertata dalla Banca d'Italia.

Le risorse per il finanziamento di tali operazioni sono individuate dalla legge in quattro categorie: riduzione lineare, con alcune esclusioni, delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero; riduzione di singole autorizzazioni legislative di spesa; utilizzo di disponibilità esistenti sulle contabilità speciali e sui conti di tesoreria intestati ad amministrazioni pubbliche ed enti pubblici nazionali; emissione di titoli del debito pubblico.

Per ciascuna operazione, le risorse necessarie sono individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze; tali decreti e i correlati decreti di variazione di bilancio sono trasmessi "con immediatezza" al Parlamento e "comunicati" alla Corte dei conti.

A seguito di specifica condizione posta dalla Commissione bilancio in prima lettura al fine di garantire il rispetto dell'art. 81, quarto comma, della Cost., nel testo è stata inserita una norma secondo cui gli schemi dei decreti del Presidente del Consiglio, corredati da relazione tecnica, devono essere trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario.

Per quanto riguarda le modalità di copertura indicate dalla norma, le prime tre non presentano in sé caratteri di novità: la riduzione di precedenti autorizzazione di spesa e l'utilizzo di disponibilità esistenti sulle contabilità speciali e sui conti di tesoreria, previa riduzione delle relative autorizzazioni di spesa, sono infatti tra i mezzi ordinari di copertura specificamente

individuati dalla legge di contabilità. La stessa riduzione lineare delle dotazioni finanziarie, a legislazione vigente, delle missioni di spesa di ciascun Ministero, pur essendo un mezzo di copertura “rozzo”, in quanto non tiene conto della diversa scala di valori delle esigenze di spesa che vengono soppresse, e pur essendo stato usato con frequenza negli ultimi anni, con conseguenze non del tutto prevedibili sulla tenuta degli stanziamenti di bilancio, rientra anch’essa comunque nella generale categoria della riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa.

Più problematica è la modalità di copertura costituita dall’emissione di titoli del debito pubblico, non contemplata dalle norme di contabilità e suscettibile di determinare effetti negativi sui parametri rilevanti ai fini del patto di stabilità e crescita, sia per l’incremento degli oneri connessi al pagamento degli interessi passivi, qualora non compensati dalla distribuzione di dividendi, sia per il possibile incremento dello *stock* del debito pubblico in relazione alla valutazione delle condizioni complessive del rischio di escussione.

Pur considerato che questa modalità di copertura è collocata all’ultimo posto, a mera integrazione delle altre tre, di carattere tradizionale, e pur ritenuto che essa possa apparire necessaria in relazione alla gravità della situazione che si intende fronteggiare, non sfugge però la sua caratteristica di rappresentare una grave distonia rispetto alle corrette regole di copertura della spesa.

Considerato che la spesa per interessi passivi ha effetti anche sui saldi di bilancio, si ritiene che l’eventuale emissione di titoli del debito pubblico debba comunque prevedere una specifica copertura di tale spesa secondo le regole generali.

Si è inoltre rilevato che il livello massimo di ricorso al mercato è fissato dalla legge finanziaria e che quello relativo alle emissioni dei titoli di cui sopra è fissato in particolare dalla legge di bilancio: in caso di superamento di questi limiti, potrebbe ritenersi necessario un tempestivo intervento legislativo.

Un secondo strumento di intervento previsto dalla legge è costituito da un complesso potenziale di garanzie, la cui effettiva attivazione è rinviata anch’essa a successivi atti amministrativi, da adottare dopo l’espressione del parere da parte delle commissioni parlamentari competenti: si determina così, anche in questo settore, una situazione analoga a quella relativa alle operazioni di ricapitalizzazione delle banche.

Trattandosi di interventi potenzialmente suscettibili di determinare conseguenze sui conti pubblici, si pone il problema, già più volte esaminato in passato per casi analoghi, della

quantificazione, sia pure di larga massima, dei relativi oneri – per un ammontare rapportato al rischio di escussione - e della loro copertura.

Come già in passato, la legge si limita a rinviare all'eventuale ricorso alle risorse iscritte in bilancio per far fronte agli oneri derivanti dall'escussione delle varie garanzie statali, che non risultano incrementate nel 2009. Tuttavia, in caso di insufficienza di tali risorse, è consentito dalla normativa contabile ed espressamente previsto dalla normativa in esame il ricorso al Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, che peraltro dovrebbe essere utilizzato soltanto per integrare stanziamenti rivelatisi insufficienti a legislazione vigente e non per coprire nuovi oneri.

5. I decreti legislativi

Come indicato nel paragrafo introduttivo, a partire dal primo quadrimestre del 2005 le relazioni quadrimestrali sulle leggi di spesa comprendono anche l'esame dei decreti legislativi pubblicati nel medesimo periodo.

Nel corso del 2008, i decreti legislativi pubblicati sono stati complessivamente 40 (64 nel 2007 e 61 nel 2006), di cui 29 attuativi di direttive comunitarie (58 nel 2007) e 11 attuativi di leggi di delega a fronte di 6 nel 2007.

Ad eccezione di alcuni decreti che prevedono significativi incrementi di attività amministrativa connessa soprattutto a compiti di vigilanza e controllo - i cui oneri sono posti a carico dei soggetti destinatari e coperti mediante la fissazione di tariffe - tutti gli altri provvedimenti non prevedono oneri, sia perché in larga maggioranza di contenuto normativo totalmente privo di effetti finanziari, sia perché l'incremento di attività amministrativa determinato nei casi residui dalla nuova normativa appare complessivamente modesto e tale da poter rientrare nei compiti dei vari organismi pubblici preposti.

In questi ultimi casi è comunque sempre presente la clausola di neutralità finanziaria formulata nel modo più esteso, con l'espreso obbligo cioè per le amministrazioni pubbliche di provvedere alla loro attuazione nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio e con le dotazioni umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Non sono state pertanto formulate particolari osservazioni in relazione a questi decreti.

Qualche perplessità hanno invece destato in primo luogo il decreto n. 251 del 19 novembre 2007, con il quale viene data attuazione alla direttiva europea sull'attribuzione della qualifica di rifugiato politico o di persona altrimenti bisognosa di protezione sussidiaria e su un

comune livello minimo di prestazioni sociali da garantire ai soggetti titolari di tali qualifiche. La relazione tecnica riconduce gli oneri – quantificati a regime in oltre 43 milioni annui – all'estensione del diritto all'assistenza sociale e sanitaria ai familiari del titolare delle qualifiche sopra indicate e la relativa clausola di copertura è formulata in termini di previsioni di spesa e corredata di clausola di salvaguardia.

La quantificazione degli oneri è stata effettuata sulla base di un'ipotesi del 20 per cento di nuovi beneficiari rispetto al numero complessivo dei rifugiati: pur considerato che effettivamente – come indicato dalla relazione tecnica – nella maggior parte dei casi la persecuzione e la situazione di pericolo colpiscono l'intero nucleo familiare, resta il fatto che non sono stati forniti i necessari dati di base, tra cui principalmente il numero medio dei componenti dei nuclei familiari.

Per quanto riguarda la copertura, effettuata a valere sulle risorse del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, la relazione tecnica non fornisce indicazioni da cui possa desumersi che l'utilizzazione di tali risorse non reca pregiudizio all'attuazione di interventi già previsti a legislazione vigente.

In secondo luogo, il decreto n. 25 del 28 gennaio 2008 in materia di riconoscimento e di revoca dello status di rifugiato prevede una serie di oneri complessivamente quantificati in 31,6 milioni nel 2008 e in 23,7 milioni annui a regime a partire dal 2009, coperti a valere sulle risorse del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie.

Premesso che anche qui si riscontra la stessa carenza di informazioni sulle risorse utilizzate del provvedimento precedente, per quanto riguarda la quantificazione degli oneri sussistono dubbi sulla congruità delle stime effettuate sia in relazione all'incremento del numero delle Commissioni ministeriali e alla corresponsione del gettone di presenza ai componenti, sia in relazione all'adeguamento delle strutture dei centri esistenti alle nuove modalità di accoglienza dei richiedenti asilo, sia infine di relazione all'ipotesi di permanenza massima nei centri di accoglienza pari a 180 giorni, dato quest'ultimo non supportato dall'indicazione degli eventuali parametri utilizzati.

La norma di copertura è comunque regolarmente corredata dalla prescritta clausola di salvaguardia.