

netto da finanziare in termini di competenza, ma estese anche agli altri saldi di finanza pubblica, fabbisogno e indebitamento netto, direttamente connessi con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.).

Sulla scorta dell'esperienza maturata in proposito nelle annuali sessioni di bilancio, ove il criterio della copertura estesa anche ai saldi significativi in sede di Unione europea è stato da qualche tempo recepito, l'esecutivo aveva emanato una specifica disposizione (comma 7 dell'art. 60 del decreto legge n. 112 del 2008), che introduceva l'obbligo di copertura delle leggi anche per fabbisogno e indebitamento netto. La norma non è stata però, come è noto, accolta in sede di conversione nella legge n. 133, avendo il legislatore optato per una diversa formulazione che dispone la semplice acquisizione di elementi di valutazione su specifici e rilevanti effetti su fabbisogno e indebitamento netto, tramite la relazione tecnica, informazioni che dovrebbero dar luogo all'adozione di "atti di indirizzo" da parte delle competenti Commissioni parlamentari, previa relazione annuale di carattere riassuntivo e metodologico del Ministro dell'economia e delle finanze.

La legge 196 prevede che la relazione tecnica evidenzi anche gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per la verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, formulando anche un'apertura verso una diversa impostazione attraverso il riferimento alla necessità della indicazione di criteri per la loro "quantificazione e compensazione nell'ambito della stessa copertura finanziaria". E' inoltre previsto che la relazione tecnica presenti un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini dei tre saldi ed evidenzi il raccordo degli oneri quantificati con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del Conto consolidato di cassa e del Conto economico delle amministrazioni pubbliche contenute nella Decisione di finanza pubblica (ex Dpef).

Si rileva comunque la necessità che vengano forniti maggiori elementi per consentire il superamento delle difficoltà metodologiche che si frappongono all'estensione del formale obbligo di copertura ai saldi stessi, difficoltà che potrebbero essere eventualmente superate attraverso l'adozione del bilancio di competenza economica in linea con il SEC'95.

La legge 196 contiene infine importanti miglioramenti della normativa vigente sia in tema di relazione tecnica, che deve ora, fra l'altro, fornire dimostrazione dell'effettiva neutralità finanziaria delle disposizioni recanti una clausola in tal senso sia nelle leggi sia nei decreti legislativi, specificare per le spese in conto capitale la modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e l'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti ed essere infine aggiornata all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento, sia in tema di clausola di salvaguardia, di cui è rafforzata l'effettività attraverso

l'indicazione preventiva delle misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata per far fronte agli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni.

Infine, le clausole di neutralità finanziaria, frequenti anche nella legislazione del quadrimestre in esame e finora prive di riscontro, dovranno essere d'ora in poi supportate da una dimostrazione della neutralità stessa in sede di relazione tecnica. La nuova legge di contabilità prevede infatti espressamente quest'obbligo sia per i decreti legislativi (art.17 comma 2, ultimo periodo), sia per le leggi (art. 17 comma 7, quarto periodo), specificando per queste ultime che la relazione stessa deve riportare i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime.

3. Dati e valutazioni d'insieme

Nel corso dell'anno in esame sono state complessivamente pubblicate 90 leggi, a fronte di 68 nel 2008, 58 nel 2007 e 129 nel 2006 : in base alla loro tipologia, poco meno della metà (39 leggi) ha riguardato la ratifica di trattati internazionali e il 20 per cento del totale (18 leggi) la conversione di decreti legge. Le leggi di iniziativa parlamentare sono state complessivamente 17, interrompendo così il *trend* riduttivo degli ultimi anni.

Come risulta dall'allegata tavola n. 1, le leggi che hanno dichiarato conseguenze in termini di oneri - oltre alla legge finanziaria e alla legge 102 del 3 agosto, di conversione del DL n. 78 del 1° luglio, contenente la parte di manovra di bilancio attuata contestualmente alla presentazione del documento di programmazione economico-finanziaria - ammontano a 43 (35 nel 2008, 28 nel 2007 e 68 nel 2006), 12 delle quali di conversione di decreti legge.

Nei riguardi della legge n.102, deve però qui rilevarsi che un significativo peso è assegnato, a copertura di nuovi oneri, alla contabilizzazione dei proventi attesi dalla lotta all'evasione, modalità questa che non è apparsa pienamente coerente con gli obiettivi di certezza nel mantenimento dei saldi di finanza pubblica.

Tra le leggi pubblicate è ricompresa la legge di assestamento del bilancio (n. 121 del 3 agosto) da cui risulta un rilevante peggioramento del saldo netto da finanziare (circa 37 miliardi): sulla specifica problematica si rinvia a quanto rappresentato nella relazione sul rendiconto 2008 e nell'audizione del 12 settembre 2008 presso la Commissione bilancio Senato, in cui sono state svolte considerazioni critiche sulla dimensione anomala assunta anche nell'esercizio 2008 dall'indicato peggioramento e si è sottolineata l'opportunità che le proposte di aumenti di spesa in tale sede siano compensate nell'ambito di un processo di *spending review*.

Inoltre, sempre a proposito delle modalità di utilizzazione della legge di assestamento, si premette che l'onere di maggior rilievo in termini di fabbisogno ed indebitamento (oltre la metà del totale: 2.250 milioni su 4.156) recato dalla citata legge n. 102 di anticipo della manovra di bilancio deriva dalla deroga al patto di stabilità interno disposta dall'art. 9bis (esclusione dal saldo, per gli enti locali virtuosi, dei pagamenti in conto capitale effettuati entro il 31 dicembre 2009 per un importo non superiore al 4 per cento dell'ammontare dei residui passivi in conto capitale risultanti dal rendiconto dell'esercizio 2007).

Gli effetti finanziari in termini di fabbisogno ed indebitamento netto prodotti da tale esclusione sono compensati attraverso il mancato utilizzo, nel limite massimo di 2.250 milioni, delle risorse finanziarie iscritte appunto nella legge di assestamento del bilancio per le finalità cui erano originariamente destinate (pagamento di residui passivi eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa).

Questo pagamento di residui perenti è connesso ad una ricognizione straordinaria dei crediti di terzi nei confronti della P.A. disposta dalla stessa legge 102 al fine di determinare un effetto espansivo.

L'effetto sopra indicato peraltro costituisce una scelta discrezionale intervenuta nel corso dell'esercizio e non un mero aggiornamento delle previsioni iniziali di bilancio, aggiornamento che dovrebbe a rigore costituire l'unica funzione della legge di assestamento.

La Corte ha più volte posto in evidenza i problemi connessi alla natura ed ai limiti del provvedimento di assestamento, che da una funzione meramente ricognitiva delle variazioni intervenute per esigenze emerse nel corso della gestione amministrativa sta negli ultimi anni assumendo - senza peraltro un chiaro supporto normativo, che non si rinviene neppure nella nuova legge di contabilità - aspetti incisivi di carattere discrezionale sul fronte della spesa: può essere citata a tale proposito l'utilizzazione delle maggiori entrate formatesi nel corso dell'esercizio 2007 quali iscritte nella relativa legge di assestamento.

E' stato tuttavia sottolineato il fatto che la reiscrizione di residui passivi perenti presenta innegabili aspetti di analogia con le regolazioni debitorie - cifrate, come è noto, "sotto la linea" - in quanto i residui stessi hanno origini in previsioni di spesa afferenti esercizi precedenti e vanno pertanto ricondotti al complesso della legislazione vigente.

Sia pure in parte giustificabile sulla base di questi aspetti peculiari, l'operazione resta di carattere comunque eccezionale: desta pertanto notevoli perplessità l'estensione dei suoi effetti all'utilizzazione di parte delle somme destinate al pagamento di residui perenti a copertura invece - in termini di fabbisogno e di indebitamento netto - delle modifiche al patto di stabilità interno degli enti locali recate dall'art. 9bis.

Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 2009/2011, al netto delle misure espansive contenute nella legge n. 102, che trovano copertura essenzialmente attraverso risorse reperite nell'ambito della legge stessa, ammontano a complessivi 16.631 milioni di euro, importo che si colloca nella media dei tre esercizi precedenti (14.462 milioni di euro nell'esercizio 2008, 20.413 nell'esercizio 2007 e 13.093 nell'esercizio 2006).

La ripartizione tra i singoli esercizi compresi nel bilancio triennale è la seguente: 8.607 milioni sono imputati al 2009, 2.992 al 2010 e 2.732 al 2011. Al precedente esercizio 2008 sono imputati oneri per oltre 1.894 milioni di euro per effetto soprattutto di stanziamenti recati da decreti legge emanati sul finire dell'esercizio stesso, nonché, in minima parte, di slittamenti di copertura (art. 11bis comma 5 della legge di contabilità) relativi a spese connesse ad obblighi internazionali contenute in alcune leggi di ratifica di trattati internazionali. Oneri per 400 milioni di euro, infine, sono recati indistintamente quale limite complessivo di spesa per i tre esercizi del bilancio poliennale dalla legge n. 27, di ratifica del trattato di amicizia e cooperazione con l'Iraq, a valere sulle risorse del Fondo rotativo di cui all'art. 6 della legge n. 49 del 1987.

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 2009, 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, nella presente esposizione, 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") e confermate dalla nuova legge di contabilità - 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 salvaguardia, 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 ripete 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 nel soddisfacimento dei diritti stessi in relazione alle risorse finanziarie disponibili.

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 parte di gran lunga più rilevante 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.

Questa situazione dovrebbe comunque essere superata in futuro attraverso la piena attuazione della disposizione contenuta nell'art. 17 comma 3 della nuova legge di contabilità, in base alla quale è fatto obbligo di specificare nelle relazioni tecniche, per la spesa corrente e le minori entrate, gli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme, e, per le spese in conto capitale, la modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e l'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti.

In tema di coperture, dove, come già indicato e come risulta dai dati esposti nella tabella allegata, l'incidenza di quelle a carico dei fondi speciali ha avuto un rilievo decisamente marginale, appare opportuno riassumere alcune specifiche fattispecie già dettagliatamente esaminate nei relativi referti quadrimestrali.

In particolare, la legge n. 2 del 30 dicembre 2008 dispone la garanzia dello Stato, quale garanzia di ultima istanza, al fine del potenziamento finanziario dei "Confidi" (consorzi e cooperative che svolgono l'attività di garanzia collettiva dei fidi).

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

Sarebbe stata, pertanto altamente opportuna almeno la predisposizione di una relazione tecnica che fornisse elementi sul grado di probabilità di una eventuale escussione della garanzia,

sulla durata della garanzia stessa e sulla congruità delle risorse stanziata sia nella specifica unità previsionale sia nel Fondo spese obbligatorie per far fronte agli eventuali interventi già previsti a legislazione vigente e a quelli derivanti dalle garanzie in esame.

In secondo luogo, l'art. 12 della stessa legge autorizza, su richiesta delle banche interessate, la sottoscrizione pubblica di obbligazioni bancarie speciali, convertibili in azioni ordinarie su richiesta dell'emittente.

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.

Si ripropone così - negli identici termini - la questione già esaminata nel capitolo concernente la legislazione di spesa contenuto nella relazione sull'esercizio 2008 a proposito dell'autorizzazione contenuta nella legge n. 190/08, di conversione del DL n. 155/08, a sottoscrivere e garantire aumenti di capitale deliberati da banche italiane. Si rinvia pertanto alle osservazioni formulate in quella sede con riferimento sia all'esame delle modalità di copertura - ed in particolare all'emissione di titoli del debito pubblico - sia ai problemi derivanti dall'individuazione e dalla copertura delle nuove o maggiori spese con fonti di rango secondario e non - come di regola - con norme primarie.

La legge n. 1 del 9 gennaio, di conversione del DL n. 180 del 10 novembre ("Disposizioni per il diritto allo studio, ecc.") contiene (art. 1) disposizioni per il reclutamento nelle università e per gli enti di ricerca, la copertura dei relativi oneri, di carattere permanente, (art. 3) è affidata ad una riduzione lineare delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun ministero.

Al riguardo, nel confermare le osservazioni critiche di carattere generale su tale modalità di copertura, pesantemente utilizzata negli ultimi anni con conseguenze non del tutto prevedibili sulla tenuta degli stanziamenti di bilancio e che non tiene conto della diversa scala di valori delle esigenze di spesa che vengono soppresse, si è rilevato, trattandosi di oneri permanenti, che essa può essere ritenuta coerente soltanto con stanziamenti di bilancio connessi a spese predeterminate per legge - e in tal caso le singole autorizzazioni di spesa debbono essere esplicitamente indicate -, ma che non è assolutamente coerente con gli stanziamenti non

predeterminati per legge, in quanto essi sono formulati annualmente soltanto in relazione al triennio compreso nel bilancio pluriennale.

La legge n. 77 del 24 giugno, di conversione del DL n. 39 del 28 aprile, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici della regione Abruzzo, contiene una serie di disposizioni onerose che trovano copertura in parte, secondo le norme comuni, attraverso le modalità partitamente indicate e cifrate dall' art. 18 ed in parte – come dispone l'art. 14 - a carico della dotazione per il periodo 2007-2013 del Fondo per le aree sottoutilizzate per un importo non inferiore a 2 e non superiore a 4 miliardi di euro, secondo quote annuali assegnate dal CIPE compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica. L'art. 14 prevede poi anche una ulteriore assegnazione di 408,5 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo infrastrutture, lasciando però anche qui imprecisata la tempistica dell'effettiva operatività dello stanziamento.

Su richiesta della Commissione bilancio della Camera di informazioni in merito alla compatibilità dell'utilizzo delle risorse a carico del F.A.S. con gli impieghi già previsti a legislazione vigente ed in riferimento alla neutralità del ricorso a tali risorse in relazione all'integrale utilizzo di fondi comunitari a fronte di finanziamenti nazionali attivati sul medesimo F.A.S., il Governo ha ribadito "la compatibilità dell'utilizzo delle risorse indicate dalla norma in esame con gli impieghi già previsti a legislazione vigente, in quanto gli altri interventi a valere sul F.A.S. saranno scadenzati compatibilmente con le disponibilità".

Come non è stata formulata una precisa quantificazione delle risorse indicate dall'art. 14, così anche taluni interventi di natura onerosa non recano una distinta quantificazione delle connesse esigenze finanziarie: in particolare, tale situazione si verifica per l'erogazione di contributi per la riparazione di danni di lieve entità (art. 2 comma 11bis), per la concessione di indennizzi per i danni subiti dalle attività produttive e dalle strutture adibite ad attività di pubblico interesse (art. 3 comma 1), per il ripristino degli immobili pubblici danneggiati (art. 4 comma 1), nonché per la predisposizione da parte dei sindaci di piani di ricostruzione dei centri storici (art. 14 comma 1). Manca altresì una quantificazione degli effetti finanziari della garanzia dello Stato sui finanziamenti erogati a persone fisiche per la ricostruzione o riparazione di immobili adibiti ad abitazione principale (art. 3 comma 3), ma ciò sembra piuttosto da ricondurre all'abituale rinvio – su cui si rinvia alle osservazioni critiche sopra formulate - all'apposito stanziamento di bilancio determinato a legislazione vigente senza fornire alcuna valutazione su previsioni, anche di larga massima, di possibile attivazione della garanzia prestata.

Per quanto riguarda invece gli interventi che trovano copertura con le modalità indicate dall'art. 18, essi comportano un onere complessivo, per gli esercizi compresi nel bilancio

triennale, di 1.236 milioni per il 2009, di 799 per il 2010 e di 686 per il 2011, nonché oneri differenziati per gli esercizi successivi da un massimo di 500 milioni per ciascuno degli esercizi 2013 e 2014 ad un minimo di 2,9 milioni di euro a decorrere dal 2033.

La relativa copertura è affidata, per il solo 2009, all'utilizzazione dei residui dello stanziamento per il c.d. "bonus famiglia" (300 milioni) e alle risorse provenienti dalle misure di razionalizzazione della spesa farmaceutica indicate dall'art 13 e consistenti in particolare nella rideterminazione del prezzo al pubblico dei medicinali equivalenti (350 milioni) e, per l'intero triennio (in totale 1.500 milioni) e per tutti gli oneri ultratriennali, ai proventi derivanti dalle disposizioni in materia di giochi contenute nell'art. 12.

Nella relazione tecnica tali entrate sono quantificate, nel periodo 2009-2033, in circa 12.650 milioni di euro, di cui soltanto 4.500 utilizzati per finanziare il provvedimento in esame.

Premesso che, come più volte rappresentato, sussistono sempre problemi circa l'effettiva realizzabilità delle entrate attese da disposizioni che collegano le entrate stesse a specifiche scelte connesse a comportamenti individuali, nel caso di specie appaiono consistenti le argomentazioni svolte dall'Amministrazione dei Monopoli circa la novità delle formule di gioco introdotte e circa il buon andamento generale del settore, che fa costantemente segnare risultati superiori alle previsioni.

Non è comunque apparsa ispirata a criteri prudenziali una copertura di oneri così elevati e per un periodo di tempo così lungo affidata all'alea di comportamenti individuali connessi a consumi che presentano comunque un elevato grado di elasticità

Pur essendo - almeno formalmente - estranea alla legislazione di spesa, in quanto contiene una norma di chiusura (art. 28 comma 4) secondo cui dalla legge stessa e da ciascuno dei decreti legislativi di attuazione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si riassumono qui le osservazioni formulate dalla Corte nei riguardi della legge n. 42 del 5 maggio, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Cost.

L'inserimento dell'obbligo di neutralità finanziaria, avvenuto nel corso del dibattito parlamentare, è apparso tanto più opportuno in quanto la complessità della delega - pur finalizzata nelle intenzioni a determinare anche una riduzione complessiva del carico fiscale dei diversi livelli di governo - e la presenza di un numero elevatissimo di variabili tra loro interdipendenti sembrano effettivamente impedire, come affermato in Parlamento dal Ministro dell'economia, una prefigurazione attendibile dell'impatto finanziario complessivo della riforma.

Sin dal 1976, la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato la spettanza in linea di principio alle leggi di delega del compito di individuare i mezzi necessari per far fronte agli

oneri determinati dalle sue disposizioni. La Corte stessa aveva tuttavia aggiunto che “qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l’attuazione stessa comporta, è sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, beninteso con prefissione dei principi e criteri direttivi, come vuole l’art. 76”. Secondo i principi fissati dalla Corte sin dalla sentenza n. 1/1966, la sequenza delineata deve, poi, fondarsi su una ragionevole prospettiva di equilibrio nel medio periodo.

Successivamente, la nuova legge di contabilità ha fissato dei chiari principi in materia, stabilendo che, qualora in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dalle norme delegate, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell’adozione dei singoli decreti legislativi: questi ultimi, peraltro, devono essere emanati solo successivamente all’entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le risorse finanziarie eventualmente occorrenti.

Considerato che in un procedimento di attuazione così complesso è difficile escludere *a priori* che un singolo provvedimento possa determinare effetti onerosi non ancora compensati, questa norma appare consentire di superare il problema, cui aveva fatto cenno la Corte in sede di relazione quadrimestrale, di possibili difficoltà derivanti dal rigoroso rispetto della norma di chiusura sopra ricordata nei riguardi di singoli provvedimenti delegati.

La legge reca poi ulteriori clausole di salvaguardia riferite anch’esse al complesso dell’impatto finanziario connesso all’attuazione della delega. In primo luogo, viene infatti prescritta la compatibilità dell’attuazione stessa con gli impegni assunti con il patto di stabilità e crescita: prescrizione questa che è apparsa tutto sommato pleonastica una volta inserito l’obbligo generale di neutralità finanziaria, in quanto quest’ultimo criterio preclude la possibilità che la conformità agli obiettivi europei possa non costituire una garanzia assoluta: la conformità stessa non consente infatti di per sé di escludere che nel percorso di avvicinamento a tali obiettivi possano essere consentiti saldi complessivi di segno negativo.

Inoltre, a presidio del rispetto dei parametri di stabilità macroeconomica e in armonia con la finalità di conseguire dalla riforma risultati finanziari anche positivi, si prevede, da un lato, la determinazione di un limite massimo della pressione fiscale da ripartire tra i diversi livelli di governo tale da impedire aumenti anche nel corso della fase transitoria e, dall’altro, l’obbligo di operare il trasferimento del personale per evitare ogni duplicazione di funzioni.

La Corte ha infine richiamato l’attenzione sull’opportunità che alla stima degli aspetti finanziari si accompagni, in occasione della presentazione dei successivi decreti delegati, anche una valutazione degli effetti via via verificatisi. A tal fine, come indicato nel corso

dell'audizione della Corte presso le Commissioni riunite bilancio e finanze della Camera in data 12 febbraio 2009, potranno essere utili le relazioni inviate alla Conferenza permanente nonché soprattutto una valutazione di sintesi che potrebbe assumere la forma di un allegato al documento di programmazione economico-finanziaria presentato dal Governo.

4. I decreti legislativi

Nel corso del 2009, i decreti legislativi pubblicati sono stati complessivamente 25 (40 nel 2008, 64 nel 2007 e 61 nel 2006), di cui 17 attuativi di direttive e regolamenti comunitari e soltanto 8 attuativi di leggi di delega.

Nessuno dei provvedimenti attuativi di direttive e regolamenti comunitari prevede oneri, sia perché in maggioranza di contenuto normativo totalmente privo di effetti finanziari, sia perché l'incremento di attività amministrativa, determinato nei casi residui dalla nuova normativa e consistente essenzialmente nell'esercizio di controlli, appare complessivamente modesto e tale da poter rientrare negli ordinari 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'esplicito 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.

Per quanto riguarda i provvedimenti attuativi di leggi di delega, qualche cenno va dedicato ai decreti n. 177 e 178, entrambi del 1° dicembre, attuativi delle deleghe contenute nell'art. 24 della legge n. 69/2009, che hanno ad oggetto, rispettivamente, la riorganizzazione del Centro nazionale per l'informatica della P.A. e la riorganizzazione della Scuola superiore della P.A..

In entrambi i casi, secondo la relazione tecnica, la riorganizzazione dovrebbe determinare minori oneri, ma nei decreti non sono presenti norme che dispongano una riduzione del finanziamento annuale ai due organismi. Modestissime riduzioni, inferiori all'1 per cento, dei trasferimenti stessi risultano tuttavia dalle risorse allo scopo stanziato nella tab. C della legge finanziaria 2010 rispetto a quella dell'anno precedente.

Maggiori oneri per nuovi compiti attribuiti ai due organismi per effetto dei decreti appaiono comunque esclusi. Anche l'introduzione di un Comitato scientifico con finalità di supporto tecnico al Presidente della Scuola superiore non sembra determinare oneri in virtù di apposita clausola prevista dal testo ("esclusione di emolumenti, compensi ovvero rimborsi di qualsiasi tipo" per la partecipazione alle riunioni).

Due decreti (n. 150 del 27 ottobre e n. 198 del 20 dicembre) attuano infine deleghe contenute nella legge n. 15/2009.

Il decreto n. 198, in materia di ricorsi per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi, non presenta alcun aspetto di possibile onerosità, in quanto, oltre alla clausola generale di invarianza finanziaria contenuta nell'art. 8, il giudice che accoglie la domanda, ai sensi dell'art. 4, ordina alla pubblica amministrazione o al concessionario di porre rimedio alla violazione, all'omissione o all'inadempimento entro un congruo termine, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie ed umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il decreto n. 150, di attuazione della delega in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, presenta invece qualche aspetto di criticità sotto il profilo finanziario.

Si premette che l'art. 1 del decreto precisa che le norme sono adottate in attuazione degli articoli da 2 a 7 della legge di delega e che quest'ultima sottopone l'esercizio di tutte le deleghe contenute appunto negli stessi articoli da 2 a 7 all'obbligo di invarianza finanziaria. L'unica eccezione è costituita dagli oneri - indicati e coperti dalla legge di delega - per l'istituzione e il funzionamento della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (4 milioni annui a regime) e per il finanziamento di progetti sperimentali ed innovativi volti a diffondere ed uniformare le metodologie della valutazione, sviluppare i processi di formazione del personale preposto alle funzioni di controllo e valutazione, sviluppare metodologie di valutazione della funzione di controllo e migliorare la trasparenza delle procedure di valutazione mediante la realizzazione di un apposito sito internet (4 milioni annui a decorrere dal 2010). Entrambi gli stanziamenti costituiscono dei limiti di spesa.

Perplessità erano sorte in sede di esame dello schema di decreto in relazione soprattutto alla possibilità che i nuovi organismi di valutazione della *performance* (art. 14) potessero funzionare senza nuovi oneri utilizzando le risorse derivanti dalla soppressione dei servizi di controllo interno: si è rilevato infatti che i servizi di controllo interno utilizzavano prevalentemente personale delle amministrazioni il cui onere non viene meno al cessare della destinazione ai servizi di controllo interno, mentre i requisiti richiesti per i componenti dei nuovi organismi, fra cui l'elevata professionalità ed esperienza maturata nel campo del *management*, della valutazione della *performance* e della valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, sembrano prevedere anche apporti esterni e presentare pertanto aspetti di possibile onerosità.

Nel testo finale dell'art. 14 del decreto è stato comunque espressamente disposto (comma 11), in ottemperanza ad una condizione in tal senso apposta al parere favorevole della Commissione bilancio della Camera, che agli oneri derivanti dalla costituzione e dal funzionamento degli organismi stessi si provvede nei limiti delle risorse attualmente destinate ai servizi di controllo interno.

PAGINA BIANCA

Tavole

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 1

ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL 2009
(ESCLUSA LEGGE N. 102)

Legge n.								(valori assoluti)	
		2008	2009	2010	2011	Oneri pluriennali	Oneri permanenti (a regime)		
210	a)	5.800.000							
217		2.078.580	1.828.410	1.828.410	1.828.410			1.828.410	
218		12.500	12.500	12.500	12.500			12.500	
1			494.000.000	71.000.000	141.000.000			141.000.000	
2		48.000.000	2.591.200.000	920.300.000	800.700.000	b)	4.000.000	64.000.000	
7			264.200.200	304.216.200	300.716.200	c)	181.336.200		
12			808.385.522	250.000	250.000			250.000	
13		100.000.000	19.000.000						
14		1.731.000.000	227.808.709	119.317.252	149.117.252			117.617.252	
15			7.000.000	13.000.000	13.000.000			13.000.000	
18			500.000	500.000	500.000	d)	500.000		
20			2.500.000	24.500.000	24.500.000			24.500.000	
26			1.451.850						
27			e)	400.000.000					
33			1.912.305.833	605.300.000	810.600.000	f)	1.173.700.000	g)	600.000
38			104.000.000	1.000.000	1.000.000			1.000.000	
45		8.980	4.890	8.980				8.980	
73			47.990	53.530	53.530			53.530	
69	h)		6.885.685	3.904.162	3.453.533			3.453.533	
77	i)		1.152.500.000	539.200.000	331.800.000			l)	
85		12.811.620	7.837.420	6.537.420	6.537.420			6.537.420	
88			30.000.000	39.000.000	39.000.000			39.000.000	
92			250.000	500.000	500.000	m)	500.000		
94			60.298.325	120.795.100	85.199.050			88.788.300	
97			18.620		18.620			n)	18.620
99			163.000.000	77.200.000	7.200.000	o)	1.200.000	500.000	
108			509.996.466						
111			160.000	160.000	160.000			160.000	
113			178.740	158.120	178.740			178.740	
115			569.000	9.562.000	9.562.000			9.562.000	
116			29.230	29.230	29.230			29.230	
155			300.000	300.000	300.000			300.000	
157			13.455		13.455			p)	13.455
159				266.000	266.000			266.000	
166	q)		42.000.000	132.152.002	3.572.002			3.572.002	
172			460.000	920.000	920.000			920.000	
173			15.000	15.000	15.000			15.000	
174				11.510	11.510			11.510	
175			7.615		7.615			p)	7.615
184			11.009.494						
188			4.470	4.470	4.470			4.470	
197			187.509.570						
Totale		1.894.571.680	8.607.288.994	2.992.001.886	2.732.026.537		1.361.236.200	517.208.567	

a) Ad eccezione di euro 660.000 che si riferiscono all'esercizio 2008 il residuo onere (euro 5.140.000) non è distintamente ripartito tra i due esercizi.

b) Oneri con decorrenza dal 2012 e termine al 2019.

c) Oneri con decorrenza dal 2012 al 2028; per il 2029 gli oneri saranno di euro 1.336.200.

d) Oneri con decorrenza dal 2012 e termine al 2014.

e) Quale limite complessivo di spesa senza specifica indicazione della ripartizione nel triennio.

f) Euro 1.095.900.000 si riferiscono al 2012 mentre euro 77.800.000 al 2014.

g) L'onere è per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014, per il 2015 sarà di euro 500.000, per gli anni 2016 e 2017 di euro 400.000 e a decorrere dal 2018 sarà di euro 200.000.

h) La legge stanza inoltre (art. 1) la somma di € 800.000.000 per il periodo 2009/2013 senza ripartirla per esercizi di competenza.

i) Non sono stati indicati fra gli oneri di seguito esposti quelli derivanti dall'art. 14: si tratta di un importo non inferiore ai 2 miliardi e non superiore a 4 nell'ambito della dotazione del F.A.S. da assegnare dal Cipe al fine di finanziare gli interventi di ricostruzione e le altre misure indicate dalla legge, nonché dell'importo di euro 408,5 milioni a valere sulle risorse del fondo infrastrutture soggetto alle medesime condizioni applicative e finalizzato agli stessi obiettivi.

l) Vedere la distinta nella scheda n. 13.

m) Per il 2012.

n) Ad anni alterni a decorrere dal 2013.

o) Con decorrenza dal 2012 fino al 2023.

p) Ad anni alterni.

q) Agli importi indicati vanno aggiunte le risorse disponibili in conto residui dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1 comma 884, della legge n. 296/2006 trasferite al nuovo Fondo istituito dall'art. 3bis, non quantificate nel testo legislativo.

Nota 1: nel totale complessivo degli esercizi dal 2008 al 2011 non sono ricompresi gli oneri di cui alle note a) per la parte residua ed e).