

all'analisi dei conti delle amministrazioni pubbliche, alle previsioni a legislazione vigente e a politiche invariate per il triennio successivo, con l'indicazione delle risorse e dei fondi addizionali per le aree sottoutilizzate, delle regole di evoluzione della spesa e del dettaglio delle previsioni e dei risultati per settori di spesa; la terza, allo schema del Programma nazionale di riforma; completano il suo corredo informativo numerosi allegati, tra i quali il primo rapporto sullo stato di attuazione della riforma contabile.

La struttura del Documento, nella sua prima esperienza applicativa per il periodo 2011-2014, sembra rispondere ad un criterio ben delineato, con la sezione di natura essenzialmente tecnica, relativa alle analisi e tendenze di finanza pubblica, che fa da *trait d'union* tra Programma di stabilità, riguardante la strategia di riequilibrio dei conti pubblici, e Programma nazionale di riforma, che indica gli interventi di sostegno della crescita economica e la dimensione della necessaria correzione del disavanzo. In altri termini, il Documento riconosce l'esigenza di un coordinamento effettivo tra stabilità e crescita, non essendo accettabile che il perseguimento dell'una avvenga a pregiudizio dell'altra.

Quanto al suo contenuto, la valutazione della Corte³¹, in estrema sintesi, ravvisa qualche elemento di criticità nelle scelte operate, che presentano, per il biennio 2011-2012, un sostanziale affidamento del programmato riequilibrio dei conti alle misure già assunte e all'andamento spontaneo dell'economia e della finanza pubblica, mentre, per il biennio 2013-2014, l'obiettivo programmatico di sostanziale pareggio richiederà una correzione strutturale di oltre due punti di prodotto interno lordo.

Il primo Documento di economia e finanza è stato approvato con apposite risoluzioni dalla Camera il 28 aprile, dal Senato il 4 maggio; la prima di esse ha autorizzato formalmente la presentazione all'Unione europea, entro i termini stabiliti, del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma ivi contenuti.

Di notevole rilievo appare l'integrazione al Documento di economia e finanza, che il Ministro dell'economia e delle finanze dovrà presentare entro il prossimo 30 giugno, concernente i risultati del monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica delle misure correttive di entrata e di spesa assunte con le ultime manovre, con i motivi degli eventuali scostamenti dalle previsioni. Tale allegato integrativo sostituisce l'analogo documento già previsto dall'originaria riforma contabile come allegato alla Relazione sull'economia e la finanza pubblica, ora soppressa.

26. Si è già fatto cenno alle rilevanti innovazioni indotte dalla riforma sul rendiconto generale dello Stato, delle quali qualche anticipazione ha interessato il rendiconto 2010: gli adeguamenti

³¹ Audizione della Corte dei conti presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, 20 aprile 2011.

delle ultime note preliminari, in attesa delle note integrative che le sostituiranno, e il primo tentativo di eco rendiconto. Le loro potenzialità saranno auspicabilmente realizzate in pieno in sede di rendicontazione per il corrente esercizio finanziario.

Nell'ambito del miglioramento del contenuto informativo relativo al complesso processo di rendicontazione, una rilevanza non secondaria va attribuita al completo utilizzo delle informazioni esistenti, attualmente rese disponibili solo in parte per il sistema informativo integrato Ragioneria generale dello Stato – Corte dei conti. Ci si riferisce, tra l'altro, alle informazioni di dettaglio del conto impegni, per quanto concerne la spesa, e alla formazione progressiva degli accertamenti di entrata, conosciuti solo nel momento finale del processo. Appare evidente che la disponibilità dei dati in via di formazione influisce notevolmente sulla migliore esplicazione delle rispettive funzioni degli organi di controllo³².

Un'altra utile innovazione, normativamente prefigurata ma non ancora attuata, potrebbe vedere la luce in quella sede, utilizzando le informazioni e le elaborazioni acquisite per il conto patrimoniale ai prezzi di mercato³³. Si potrebbe, in tal modo, pervenire, dopo le opportune verifiche, ad una adeguata predisposizione dell'allegato previsto dalla vigente disciplina contabile, nella versione ai prezzi di mercato, arricchendo il conto del patrimonio, quanto meno nella sua componente immobiliare³⁴.

Anche se le istruzioni emanate per l'acquisizione dei dati presentano l'adempimento finalizzato alla costruzione di un nuovo documento, diverso dal conto generale del patrimonio componente fondamentale del rendiconto generale dello Stato, appare evidente l'esigenza di pervenire all'auspicata implementazione di quest'ultimo, utilizzando anche a tal fine, mediante intese operative tra i dipartimenti interessati del dicastero dell'economia e delle finanze, le informazioni acquisite.

³² Di tale problematica si è dato carico anche il programma di lavoro delle Sezioni riunite in sede di controllo per l'anno 2011, approvato il 18 novembre 2010 dalle Sezioni riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 57/CONTR/PRG/10, ove si legge: "Tale esigenza (integrale accesso alle informazioni contenute nel sistema informativo RGS) ha carattere prioritario, riguardando materiale informativo imprescindibile per la messa a punto del sistema conoscitivo della Corte; l'urgenza dei necessari adempimenti non consente, peraltro, di attendere i tempi previsti per la costituzione della Banca dati unitaria, al cui interno comunque il progetto potrà essere ricondotto."

³³ In attuazione dell'art. 2, comma 212, della legge finanziaria 2010 (legge n. 191 del 2009) e dell'art. 8, comma 2, della legge n. 122 del 2010, il Ministero dell'economia e delle finanze ha emanato istruzioni per l'acquisizione dei dati relativi agli immobili, concessioni e partecipazioni utilizzati o detenuti dalle amministrazioni pubbliche, ai fini della redazione di un conto patrimoniale dello Stato ai prezzi di mercato.

³⁴ Si riporta l'art. 14, commi 2 e 3, del decreto legislativo n. 279 del 1997:

"2. Ai fini della loro gestione economica i beni di cui all'articolo 822 del Codice civile, fermi restando la natura giuridica e i vincoli cui sono sottoposti dalle vigenti leggi, sono valutati in base a criteri economici ed inseriti nel Conto generale del patrimonio dello Stato.

3. Per l'analisi economica della gestione dei beni dello Stato, al conto generale del patrimonio è allegato un documento contabile in cui sono rappresentati i componenti positivi e negativi, nonché gli indici di redditività della gestione stessa."

27. Altro profilo cruciale della riforma attiene alla copertura dei provvedimenti legislativi, ai sensi dell'art. 81, quarto comma della Costituzione. In proposito, la Corte ha segnalato nella precedente relazione l'importanza della scelta operata dalla riforma circa l'esigenza della copertura sui tre saldi di finanza pubblica, non solo, quindi, in termini di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, ma anche con riguardo al fabbisogno di cassa e all'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, sia pure riferendosi alla relazione tecnica, ma nell'ambito della stessa copertura finanziaria del provvedimento (art. 17, comma 4, legge 196/2009)³⁵.

27.1. In questa direzione si è apprezzabilmente mosso il dipartimento della Ragioneria generale del Ministero dell'economia e delle finanze, sin dai primi approfondimenti sulle innovazioni intervenute e, infine, con la circolare n. 32 del 2010, che reca indicazioni sulla relazione tecnica ai sensi del predetto articolo 17 della legge di riforma.

In essa, si pone l'accento sull'ampliamento delle fattispecie per le quali sussiste l'obbligo di redazione delle relazioni tecniche (tutti gli atti di natura legislativa aventi effetti sulla finanza pubblica) e sui contenuti minimi prescritti di tali documenti, tra cui la quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e le relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione che si riferisce agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti.

In particolare, si pone in rilievo l'istituzionalizzazione della consolidata prassi di verifica degli oneri e delle relative coperture sui tre saldi tipici della finanza pubblica, di norma per un arco temporale triennale, con decorrenza dall'entrata in vigore del provvedimento verificato. Ai fini della definizione della copertura finanziaria, la relazione tecnica deve pertanto evidenziare gli effetti di ciascuna disposizione sui suddetti saldi, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione, per garantire la compensazione nell'ambito della copertura stessa.

Dalle nuove disposizioni sembra, dunque, emergere la configurazione di un vero e proprio "obbligo di relazione tecnica", poiché la quantificazione degli oneri e dei correlativi riflessi sui tre saldi costituisce un essenziale elemento di prova circa la compatibilità degli effetti del provvedimento legislativo con gli equilibri della finanza pubblica, che il legislatore affida alla responsabile valutazione del Governo, quale presupposto di applicabilità della stessa disposizione normativa approvata dal Parlamento.

³⁵ Relazione al Parlamento sulla decisione di parificazione del Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2009, vol. 1, Ordinamento contabile, par. 3.13.

In questo quadro, la disposizione che fa riferimento “agli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell’indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per la verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica” comporta che il Ministero dell’economia e delle finanze, a corredo dei singoli provvedimenti legislativi di spesa, debba formulare nella relazione tecnica specifiche elaborazioni di stima, e dunque apposite valutazioni *ex ante*, circa gli effetti dei nuovi provvedimenti di spesa anche sui predetti saldi, sia nel complesso, sia per sottosettori in cui le amministrazioni pubbliche sono articolate.

La segnalata innovazione prende atto della costituzionalizzazione del divieto dei disavanzi eccessivi, al cui presidio è posta la normativa statale che disciplina il patto di stabilità interno e che costituisce espressione di principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.).

Pertanto, l’adempimento da parte del Governo delle nuove norme in tema di relazione tecnica costituisce una condizione indefettibile per l’applicazione della nuova normativa di spesa, anche per i profili connessi con i correlati provvedimenti amministrativi di variazione del bilancio, come noto sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

In questo contesto, la “relazione” assume un rilievo non più meramente didascalico o illustrativo, bensì, appunto, dimostrativo circa il rispetto da parte del nuovo provvedimento legislativo di spesa del parametro costituzionale sulla copertura finanziaria degli oneri (art. 81, quarto comma, Cost.) per i profili concernenti gli effetti di ciascuna disposizione legislativa sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell’indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, prefigurati *ex ante* a garanzia dei complessivi equilibri di finanza pubblica.

27.2. Nell’ambito della relazione tecnica, un’attenzione particolare merita la clausola di salvaguardia. La nuova legge di contabilità ne rivede la disciplina, prescrivendola, nell’ambito della copertura finanziaria, nel caso di provvedimenti legislativi recanti nuovi o maggiori oneri valutati.

La clausola deve indicare misure di riduzione delle spese, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, o di aumento delle entrate, tali da compensare gli eventuali scostamenti tra oneri previsti ed effettivi e deve essere effettiva, indicando gli eventuali interventi aggiuntivi sulla copertura (aumenti di entrate e/o riduzioni di spesa, ovvero l’eventuale riduzione dell’onere, incidendo sui requisiti per l’accesso alla prestazione o ridefinendone la misura); automatica, senza ulteriori provvedimenti di natura legislativa, ma solo atti di natura amministrativa; e tale da garantire, anche temporalmente, la corrispondenza tra onere e copertura, compensando lo scostamento per tutti i saldi di finanza pubblica, saldo netto da

finanziare, fabbisogno e indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, per l'intera durata dell'onere.

Come rilevato dalla Corte in sede di relazioni quadrimestrali sulla copertura, l'attuazione della nuova legge di contabilità non è apparsa ancora del tutto a regime. In particolare, merita ulteriore affinamento la dimostrazione nella relazione tecnica dell'effettiva sostenibilità dell'eventuale applicazione delle clausole di salvaguardia. Inoltre, l'indicazione delle misure di riduzione di spese o di aumento di entrate per far fronte agli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni dovrebbe essere accompagnata dalla dimostrazione della ragionevole disponibilità delle coperture alternative.

Infine, l'aggiornamento della relazione tecnica, al momento del passaggio del provvedimento da un ramo all'altro del Parlamento, dovrebbe essere automatico, senza specifica richiesta, a tutto vantaggio dei già ristretti tempi tecnici per l'esame di competenza.

28. Tra le misure finalizzate al controllo dei conti pubblici e al miglioramento della qualità della spesa emergono le recenti disposizioni su analisi e revisione delle procedure intese a favorire il razionale utilizzo delle risorse di bilancio e la tempestività dei pagamenti per somministrazioni, forniture e appalti³⁶.

Le amministrazioni pubbliche sono obbligate ad operare sulla base di programmi dei pagamenti coerenti e compatibili con i vincoli di bilancio e all'adozione delle opportune misure organizzative, amministrative e contabili, idonee ad evitare la formazione di debiti pregressi. Se dovessero manifestarsi, nel corso della gestione, deficienze non prevedibili delle disponibilità di bilancio rispetto alle obbligazioni già perfezionate, le amministrazioni sono tenute ad attivare gli strumenti di flessibilità previsti dalla normativa vigente, sia di natura amministrativa (variazioni compensative o eventuali utilizzi di fondi da ripartire di pertinenza di ciascuna amministrazione) che legislativa (assestamento).

Vengono, inoltre, stabiliti i contenuti minimi non derogabili e i criteri per la redazione dei rapporti sull'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio, effettuando la rilevazione sistematica degli eventuali debiti fuori bilancio e delle cause della loro formazione, come supporto conoscitivo indispensabile per introdurre innovazioni, organizzative e/o procedurali, idonee ad evitare il formarsi di nuove situazioni debitorie e a migliorare i programmi dei pagamenti.

³⁶ Trattasi del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze dell'8 agosto 2010, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 291 del 14 dicembre 2010, recante "Analisi e revisione delle procedure di spesa per evitare la formazione di debiti pregressi e indicazioni per la redazione dei rapporti sull'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio", seguito dalla circolare applicativa della Ragioneria generale dello Stato n. 38 del 2010. Tali atti danno attuazione all'art. 9, comma 1-ter del DL n. 185/2008 e dell'art. 9 del DL n. 78/2009.

La predetta attività si affianca al potenziamento dei meccanismi di controllo e di valutazione dei risultati, volto a individuare aree di inefficienza mediante una sistematica azione di analisi e valutazione della spesa (*spending review*), incentrata sulla collaborazione del MEF con le amministrazioni interessate. La costituzione e le modalità di funzionamento degli specifici nuclei previsti dalla norma sono state definite alla fine dell'anno 2010, con il formale avvio dell'attività nel decorso aprile. Rientrano nei loro compiti anche il supporto per la delega sul completamento della riforma del bilancio, per l'analisi della spesa per consumi intermedi, per gli approfondimenti sui debiti pregressi, per l'individuazione di indicatori di risultato, per le Note integrative al bilancio.

29. La legge di adeguamento della riforma contabile al mutato contesto europeo e ai nuovi vincoli che ne derivano ha molto opportunamente colto l'occasione per rendere più stringenti le regole di bilancio finalizzate al controllo dei conti pubblici.

In tale ambito, assumono particolare rilevanza le misure intese a rafforzare la disciplina fiscale e a favorire la riduzione del debito, quali il divieto di utilizzo del margine positivo del risparmio pubblico per la copertura della legge di stabilità, salvo il caso di riduzioni di entrata; la riserva al miglioramento dei saldi di bilancio delle maggiori entrate rispetto alle previsioni; l'estensione alle spese non rimodulabili dei limiti quantitativi previsti nella delega per il completamento della riforma del bilancio, anche mediante la definizione di tetti di spesa; l'obbligo di esporre gli obiettivi di accelerazione della riduzione del debito nella prima sezione del Documento di economia e finanza; la neutralità rispetto ai saldi fissati dalla legge di stabilità dei disegni di legge collegati alla manovra, la cui presentazione è anticipata al mese di gennaio; la revisione del contenuto della Relazione generale sulla situazione economica del Paese³⁷.

Ad avviso della Corte, tuttavia, nell'attuale delicata fase di transizione verso i più rigorosi vincoli di carattere sovranazionale derivanti dalla rinnovata *governance* europea, oltre che verso i diversi equilibri istituzionali interni connessi con il federalismo fiscale, non vanno tralasciati nuovi approfondimenti per introdurre nell'ordinamento altri elementi che inducano a un più severo controllo della dimensione e dell'evoluzione del debito pubblico, attraverso una più rigorosa disciplina di bilancio.

A tal fine, le valutazioni sull'adeguatezza del vigente assetto costituzionale delle regole di finanza pubblica, in particolare dell'art. 81 della Costituzione, sollecitate anche nella premessa della sezione prima del Documento di economia e finanza, che accoglie il Patto di stabilità

³⁷ Art. 2, commi 1 e 6, art. 3 e art. 6 della legge n. 39 del 2011.

dell'Italia³⁸, appaiono meritevoli di approfondimento, nella prospettiva di introdurre un vincolo coerente con le nuove regole di bilancio europee.

Si potrebbe, inoltre, esaminare la possibilità di eliminare del tutto la possibilità di utilizzare il miglioramento del risparmio pubblico positivo a copertura della legge di stabilità e prevedere che le entrate di natura straordinaria, non aventi riflessi sulla situazione strutturale dei conti pubblici, siano interamente destinate alla riduzione del debito. Altrettanta attenzione potrebbe essere dedicata alle entrate derivanti dall'adozione di provvedimenti di contrasto all'evasione fiscale. La linea adottata negli ultimi anni appare quella di non considerare più il maggior gettito atteso da tali misure come semplicemente eventuale e aggiuntivo, ma di contabilizzarlo a pieno titolo come fonte di finanziamento delle manovre di finanza pubblica, utilizzandolo anche a copertura di nuove o maggiori spese. Anche in tal caso, andrebbe valutata piuttosto la possibilità di destinare tali entrate alla riduzione del debito.

Il complesso delle misure di accentuazione del rigore nella gestione della finanza pubblica potrebbe contribuire a dare un segnale importante, sia per le autorità comunitarie, sia per le agenzie di *rating* e per i mercati finanziari, a riprova dell'impegno dell'Italia nel percorso di risanamento finanziario.

30. Resta tuttora non superata l'attuale coincidenza del termine di approvazione dei bilanci preventivi non solo delle regioni e degli enti territoriali, ma anche degli altri enti pubblici, con il termine previsto per l'approvazione parlamentare delle leggi di stabilità e di bilancio dello Stato, dalle cui statuizioni dipende sostanzialmente la definizione dei mezzi finanziari disponibili. Trattasi, com'è noto, di una problematica emersa da lungo tempo, i cui riflessi inducono spesso a inevitabili slittamenti temporali di una fondamentale fase del processo programmatico degli enti interessati.

Non si è peraltro colta l'occasione della recente modifica della riforma contabile per approfondire la possibilità di anticipare la conclusione della sessione di bilancio presso le Assemblee legislative, in tal modo dando concreto contenuto al termine predetto, assicurando agli enti interessati la disponibilità degli indispensabili tempi tecnici.

La proposta sarebbe, tra l'altro, pienamente compatibile col disegno federalista, in cui la maggiore autonomia finanziaria riconosciuta agli enti territoriali comporta il loro inserimento, sin dall'origine, nel complessivo processo di programmazione condiviso e coordinato tra i diversi livelli di governo della finanza pubblica.

³⁸ Al punto 2.2. della premessa, si legge che il Governo "si impegna ad introdurre nella sua Costituzione il vincolo della disciplina di bilancio" e che, a tal fine, "sarà presentato e discusso in Parlamento un appropriato testo di riforma costituzionale."

PAGINA BIANCA

VI. LA LEGISLAZIONE DI SPESA E I MEZZI DI COPERTURA

Questo capitolo contiene, analogamente agli anni precedenti, brevi note sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 2010, tratte prevalentemente dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento — ora in base al disposto dell'art. 17 comma 9 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che riproduce l'art. 11-ter, comma 6, della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988 — sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel quadrimestre stesso e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Esso contiene anche, in forma sintetica, alcune osservazioni — tratte anch'esse dalle medesime relazioni — sui decreti legislativi pubblicati nello stesso periodo.

Per una completa rassegna della legislazione di spesa del 2010 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi e sui singoli decreti legislativi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 21 ottobre 2010, l'8 febbraio e il 14 giugno 2011.

Al presente capitolo sono allegate quattro tavole, la prima delle quali elenca, in ordine cronologico, le leggi pubblicate nell'anno; la seconda i nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi in termini di competenza; la terza illustra la ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura; infine la quarta elenca i decreti legislativi pubblicati nell'anno.

Le tavole sopraindicate non comprendono gli effetti della manovra di bilancio effettuata con la legge di stabilità, che svolge una funzione diversa rispetto all'ordinaria legislazione di spesa e che forma oggetto di specifica analisi nel capitolo primo della presente relazione.

Anche nel 2010 ha trovato conferma il processo di concentrazione della normativa di rilievo finanziario in un numero relativamente ristretto di provvedimenti d'urgenza, sia per effetto di norme di spesa previste fin dall'origine, sia anche — e talvolta soprattutto — per l'inserimento di ulteriori disposizioni di spesa conseguenti all'approvazione di emendamenti, in assoluta prevalenza di origine governativa, presentati nel corso del procedimento di conversione.

Questa concentrazione determina i gravi effetti negativi su cui la Corte ha ripetutamente richiamato l'attenzione: spesso infatti sia le norme originarie, sia soprattutto quelle introdotte in sede di conversione sono supportate 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 specie a seguito della presentazione dei c.d. "maxiemendamenti".

Non può pertanto che ripetersi quanto già osservato circa le conseguenze dell'accentramento sostanziale delle decisioni di spesa nella funzione di governo nella forma dei provvedimenti d'urgenza: un diminuito controllo parlamentare sulle decisioni stesse sia sotto il profilo dell'esame degli oneri dichiarati, sia sotto quello dei possibili riflessi di spesa delle disposizioni assunte come finanziariamente neutre, sia sotto quello infine della congruità degli stanziamenti rispetto alle esigenze che si intende soddisfare.

Il periodo di emergenza economico-finanziaria determinatosi a partire dalla seconda metà del 2008 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 documento di programmazione, che avrebbe dovuto tra l'altro agevolare l'esame in tempi brevi delle riforme istituzionali ed organizzative necessarie per poter incidere in modo organico sui grandi comparti di spesa, sui quali si è dovuto invece finora intervenire in modo episodico e frammentario, sotto la spinta dell'urgenza di effettuare correzioni all'andamento dei conti.

Si ritiene poi in particolare che ai fini di un ordinato svolgimento della legislazione di spesa occorra –appena possibile- rivitalizzare la 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 organizzativa connessa per eccellenza 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 nelle sessioni di bilancio.

In questo quadro, la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa - ivi compreso soprattutto il ricorso alle disponibilità di vari fondi, particolarmente dilatatosi negli ultimi anni - dovrebbe essere utilizzata soprattutto per far fronte ad esigenze imprevedibili che si manifestino nel corso dell'esercizio al di fuori della programmazione della spesa formulata nella sessione di bilancio.

Proprio in considerazione del grande incremento del ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, che è divenuta la modalità di copertura assolutamente prevalente, si

ripete che sarebbe tanto più necessaria l'indicazione, nella relazione tecnica, dei motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e della eventuale presenza di programmi o comunque di esigenze di spesa che potrebbero determinare la necessità di ulteriori stanziamenti. Queste indicazioni mancano in concreto nella quasi totalità dei casi, specie per quanto riguarda la dotazione dei vari capitoli-fondo, fra cui soprattutto quelli per gli interventi strutturali di politica economica e per le aree sottoutilizzate, e sono per lo più sostituite da generiche assicurazioni circa la disponibilità delle risorse, assicurazioni assolutamente inadeguate a soddisfare le esigenze ora indicate.

Una integrazione della normativa in tal senso, proposta dalla Corte in sede di audizione sulla riforma della legge di contabilità, non è stata però recepita nel testo definitivo della legge stessa. Tuttavia, la norma contenuta nell'art. 21 comma 11 lett. e della nuova legge - che prevede l'inserimento in ciascuno stato di previsione di una scheda illustrativa, da aggiornare semestralmente, dei capitoli recanti i fondi settoriali correlati alle principali politiche pubbliche, nella quale sono indicati i corrispondenti stanziamenti previsti nel bilancio triennale, il riepilogo analitico dei provvedimenti legislativi e amministrativi che hanno determinato i suddetti stanziamenti e le relative variazioni, nonché gli interventi previsti a legislazione vigente a valere su detti fondi - dovrebbe comportare, se pienamente attuata, un netto miglioramento rispetto alla situazione precedente.

A tale riguardo, si è ricordato che l'obbligo di fornire le indicazioni di cui trattasi è stato chiaramente richiamato nella circolare del 13 settembre 2010 del Ministero dell'economia e delle finanze, indirizzata agli Uffici legislativi delle amministrazioni dello Stato, nella quale sono contenute esaurienti istruzioni circa gli adempimenti cui le amministrazioni stesse sono tenute per la formulazione delle relazioni tecniche.

L'esercizio in esame è il primo in cui avrebbero dovuto manifestarsi alcuni effetti di immediata applicazione della nuova legge di contabilità sulla legislazione di spesa. In realtà, dall'esame della legislazione, come risulta dalle relazioni trimestrali, cui si rinvia, appaiono a tale riguardo luci ed ombre.

In primo luogo, l'obbligo di dimostrazione nella relazione tecnica dell'effettiva neutralità finanziaria delle disposizioni recanti una clausola in tal senso non ha trovato piena applicazione. A fronte infatti di numerose norme che prevedono l'attribuzione di nuovi ed impegnativi compiti agli apparati amministrativi della pubblica amministrazione, non sempre la relazione tecnica indica, come previsto dall'art. 17 comma 7, l'entità delle risorse già esistenti e le somme stanziare in bilancio utilizzabili per le finalità indicate dalle norme stesse. Va pertanto a tale proposito ribadita la necessità che, anche attraverso il contributo delle amministrazioni

interessate, venga effettuata una quantificazione del maggior impegno richiesto ed una ricognizione dei margini di operatività degli uffici onde evitare che si determinino pregiudizi o rallentamenti dell'ordinaria attività istituzionale.

La mancanza di una adeguata provvista delle necessarie risorse ha talvolta determinato l'adozione, nella legislazione successiva, di disposizioni che prevedono la proroga formale dell'entrata in vigore di nuovi adempimenti amministrativi demandati a pubbliche amministrazioni: può citarsi al riguardo, nell'anno in esame, il rinvio di un anno del termine a partire dal quale le carte d'identità debbono obbligatoriamente essere munite, oltre che della fotografia, anche delle impronte digitali del titolare.

La frequenza di tali proroghe può costituire in taluni casi un indicatore di inefficienza a livello decisionale, organizzativo o esecutivo, ma in altri può essere invece ricondotta al fatto che in sede di formulazione delle disposizioni originarie si è ritenuto, implicitamente o esplicitamente, che le risorse umane, strumentali e finanziarie già in possesso delle amministrazioni medesime fossero sufficienti a garantirne l'effettiva attuazione.

Anche sotto questo aspetto si ritiene pertanto che il rispetto dei tempi originariamente previsti potrebbe essere agevolato da un più approfondito esame delle ricadute organizzative dei nuovi compiti — che dovrebbe trovare riscontro nella relazione tecnica — e, se del caso, da una conseguente adeguata provvista delle necessarie risorse.

Con riferimento poi alle norme che prevedono oneri in materia di pubblico impiego, la nuova legge di contabilità dispone che le proiezioni finanziarie debbano essere riferite ad un arco di tempo almeno decennale e che la relazione tecnica contenga dettagliate indicazioni sul presumibile numero dei destinatari, sul costo unitario dei singoli istituti, sugli eventuali automatismi, diretti e indiretti, nonché sulle correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili ai soggetti direttamente interessati dalla normativa, prendendo così in considerazione i possibili effetti emulativi che potrebbero derivare dall'introduzione di particolari benefici. Non sempre tali previsioni sono state puntualmente applicate, con il conseguente rischio di una sottostima degli oneri e di un successivo ricorso, per la copertura, al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

Proprio in materia di spese di personale, si è osservato che l'adozione della clausola di invarianza — in mancanza di una accurata disamina degli effetti della nuova normativa — abbia talvolta un relativo valore sostanziale: appare infatti problematico verificare a consuntivo il suo rispetto per la difficoltà di separare eventuali incrementi di spesa dal coacervo degli oneri relativi al personale, allocati in capitoli generici, la cui evoluzione è difficilmente riferibile ai singoli fattori che influiscono sull'aggregato.

In tali casi sarebbe pertanto sempre opportuno introdurre disposizioni specifiche che consentano di garantire l'effettiva neutralità finanziaria della misura adottata, ma questo indirizzo più rigoroso trova scarsi riscontri nella normativa comunemente adottata. E' apparsa pertanto meritevole di speciale menzione la norma introdotta in sede di conversione del decreto c.d. "mille proroghe", in cui si è specificato che il transito nel ruolo ordinario degli ufficiali dell'Arma dei Carabinieri appartenenti al ruolo tecnico-logistico in eccedenza rispetto all'organico è subordinato al rispetto sia dell'organico complessivo previsto per il grado di colonnello del ruolo normale sia del limite delle promozioni annuali previste per il medesimo grado.

Indipendentemente dagli specifici problemi connessi alla spesa di personale, si è comunque osservato che la dimostrazione nella relazione tecnica dell'effettiva neutralità finanziaria delle disposizioni recanti una clausola in tal senso in taluni casi manca ed in altri non può definirsi esauriente, perché non accompagnata dalla illustrazione degli elementi idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità.

In relazione poi al disposto del comma 1 del citato art. 17, in alcuni casi non è risultato chiaro se le autorizzazioni di spesa avessero natura di limiti o di previsioni: sono state infatti talvolta considerati come tetti di spesa stanziamenti riferiti a fattispecie che comportano o potrebbero comportare l'attribuzione di diritti soggettivi agli interessati. In tali casi, come più volte osservato, in mancanza di una specifica clausola di salvaguardia, la norma sostanziale dovrebbe prevedere meccanismi di graduazione degli interventi e l'indicazione di priorità nell'attribuzione dei previsti benefici.

Laddove invece gli stanziamenti sono stati formulati in termini di previsione, il rafforzamento della clausola di salvaguardia attraverso l'indicazione preventiva delle misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata per far fronte agli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni stesse è stato sempre rispettato, anche se sarebbe stato opportuno fornire in tutti i casi l'indicazione della ragionevole disponibilità della copertura alternativa indicata.

In particolare, il rinvio al taglio lineare degli stanziamenti connessi ad oneri rimodulabili di parte corrente — frequentemente utilizzato anche direttamente come modalità di copertura — non soltanto condiziona in senso negativo il soddisfacimento delle esigenze sottese agli stanziamenti stessi e non tiene conto della diversa scala di valore di tali esigenze, ma ha determinato negli anni la frequente formazione di debito sommerso e conseguentemente l'emersione di oneri negli esercizi successivi.

Si tratta pertanto di una modalità di copertura che da un lato può rivelarsi in determinate situazioni soltanto apparente e che dall'altro appare già di per sé di dubbia compatibilità con il sistema codificato dalla nuova — ed anche dalla precedente — legge di contabilità, in quanto in

sostanza l'operazione presenta elementi di spiccata analogia con la copertura sul bilancio, non consentita dalla normativa stessa.

Si è comunque rilevato che, in caso di utilizzazione a copertura di oneri di carattere permanente, essa può essere ritenuta compatibile soltanto con stanziamenti di bilancio connessi a spese predefinite per legge, ma non con quelli formulati annualmente soltanto in relazione al triennio compreso nel bilancio pluriennale.

La nuova normativa dispone, come è noto, che all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento la relazione tecnica debba essere automaticamente aggiornata sulla base delle modifiche apportate al testo originario. Tuttavia, in taluni casi, l'aggiornamento stesso ha dovuto formare oggetto di specifica richiesta, con conseguente riduzione dei già ristretti tempi a disposizione delle Commissioni bilancio per l'esame di competenza.

Nessun miglioramento è stato rilevato nell'utilizzo per finalità di copertura delle risorse allocate in capitoli-fondo, la cui frequenza evidenzia l'impropria funzione da essi assunta di preconstituire una generica riserva di disponibilità, funzione questa agevolata dalla genericità delle norme concernenti il loro impiego istituzionale e ai ritardi nella programmazione e nella finalizzazione delle risorse.

In tali casi, la Corte ha più volte osservato che la relazione tecnica non dovrebbe limitarsi ad una verifica contabile delle disponibilità presenti nei capitoli stessi, ma dovrebbe indicare i motivi del ritardo nell'utilizzo delle risorse e la eventuale presenza di programmi e progetti che, seppure non ancora tradottisi in formali impegni di spesa, rappresentano comunque una prenotazione delle dotazioni finanziarie per scopi già individuati.

Le considerazioni di cui sopra vanno in particolare riferite al frequente utilizzo delle risorse presenti nel FAS, che continua ad avvenire nonostante la previsione, ribadita nel recente decreto legislativo in materia di federalismo infrastrutturale, volta a garantire la stabilità dell'originaria provvista di risorse, anche al fine del rispetto del principio di addizionalità dell'intervento comunitario.

Nel corso dell'audizione parlamentare sullo schema di tale decreto, la Corte ha sottolineato come l'utilizzo del FAS a copertura di leggi di spesa abbia comportato la necessità di una defatigante opera di riprogrammazione degli interventi da parte del CIPE, che ha notevolmente contribuito ad impedire, per l'attuale settennio di programmazione comunitaria 2007-2013, l'avvio di qualunque forma di intervento.

A tale proposito, si è poi rilevato che non soltanto l'utilizzazione in parola determina in molti casi una dequalificazione della spesa, in quanto risorse originariamente previste per interventi in conto capitale vengono utilizzate per far fronte anche ad ordinarie esigenze di

funzionamento, ma soprattutto che, ai fini degli effetti sui saldi di contabilità nazionale, la prevedibile accelerazione della spesa dovrebbe tradursi, nella relazione tecnica, in una quantificazione e copertura degli effetti stessi.

Come è noto, infatti, con l'art. 17 comma 4 della nuova legge di contabilità è stata istituzionalizzata la prassi, peraltro già consolidata almeno per i provvedimenti di maggior rilievo, di fornire nella relazione tecnica un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione sia sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, sia sul saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e sull'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Nell'ambito della legislazione del periodo in esame il prospetto di cui trattasi è stato regolarmente compilato ed opportunamente aggiornato nel passaggio tra i due rami del Parlamento. Tuttavia, mentre per quanto riguarda le leggi di conversione dei decreti n. 40 e n. 78 non ricorre un diverso impatto sui tre saldi a fini di copertura, in quanto il totale delle risorse acquisite supera di gran lunga quello degli impieghi, tale previsione non si è tradotta in un'effettiva copertura sui tre saldi anche nell'ipotesi in cui, trattandosi di spese di parte corrente coperte con risorse di parte capitale, l'impatto sui tre saldi non appare omogeneo.

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 obbiettivi 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 ora superata attraverso la piena attuazione della disposizione contenuta nell'art. 17 comma 3 della nuova legge di contabilità -che non ha avuto occasione di attuazione nella legislazione dell'anno in esame-, 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 obbiettivi 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.

Come risulta dal prospetto allegato, nel quale è rappresentata l'incidenza delle singole modalità di copertura, si osserva in primo luogo che una rilevante quota dei nuovi oneri - connessi in particolar modo alla legge n. 73, di conversione del DL n. 40 - trova copertura attraverso previsioni di recupero di gettito derivante dalla lotta all'evasione.

Al riguardo, pur tenuto conto della prudente valutazione di tali effetti, va ribadito quanto ripetutamente osservato dalla Corte sulla utilizzazione di tale modalità di copertura: a prescindere infatti dall'opportunità di destinare i proventi della lotta all'evasione alla copertura di nuove spese anziché alla riduzione del disavanzo, all'abbattimento dello stock del debito o alla diminuzione del carico tributario, non appare comunque una buona pratica di bilancio la copertura di spese certe attraverso entrate cui sono connaturati ineliminabili caratteri di aleatorietà. Per di più, le difficoltà di riscontro anche ex post dell'effettiva connessione degli