

N.28/CONTR./R.Q./08

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente:	dott.	Tullio	LAZZARO
Presidenti di sezione:	dott.	Fulvio	BALSAMO
	dott.	Fabrizio	TOPI
	dott.	Giuseppe S.	LAROSA
	dott.	Giorgio	CLEMENTE
Consiglieri:	dott.	Luigi	MAZZILLO
	dott.	Paolo	NERI
	dott.	Gaetano	D'AURIA
	dott.	Tommaso	D'AMBROSIO
	dott.	Carlo	CHIAPPINELLI
	dott.	Simonetta	ROSA
	dott.	Pietro	RUSSO
	dott.	Renzo	LIBERATI
	dott.	Antonio	SCUDIERI
	dott.	Maurizio	PALA
	dott.	Giovanni	COPPOLA
	dott.	Mario	NISPI LANDI
	dott.	Vincenzo	GUIZZI
	dott.	Enrico	FLACCADORO
dott.	Vincenzo	PALOMBA	
Referendario:	dott.	Donatella	SCANDURRA

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

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

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

UDITO, nella Camera di Consiglio del 22 luglio 2008, il relatore dott. Paolo NERI;

ha approvato la

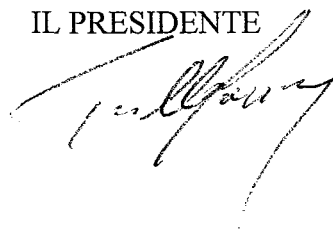
Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2008

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) elenco delle leggi pubblicate nel quadrimestre;
- 2) esposizione dei nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi;
- 3) ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura;
- 4) idem, in relazione alla natura della spesa (corrente o di investimento);
- 5) elenco dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 6) 67 schede analitiche delle tipologie di copertura.

IL RELATORE


IL PRESIDENTE



Depositato in segreteria il 22 luglio 2008

IL DIRIGENTE


Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2008.

1. Le leggi di spesa

1. Anche nel quadrimestre in esame si è manifestata la tendenza, già in atto da tempo, alla diminuzione del numero delle leggi approvate: tendenza da ricondurre, oltre che a fattori contingenti, alla sempre maggiore presenza di nuove misure di spesa nella legge finanziaria e nei provvedimenti ad essa direttamente o indirettamente collegati, misure che in passato trovavano collocazione nella legislazione ordinaria.

Si è poi constatata un'ulteriore accelerazione del fenomeno della concentrazione della normativa di rilievo finanziario in pochissimi testi legislativi, nella quasi totalità costituiti da provvedimenti d'urgenza.

Nel quadrimestre in esame il fenomeno è particolarmente vistoso: oltre il 99% della spesa è infatti contenuto in due decreti-legge (248/07 e 8/08), uno dei quali (il 248, c.d. "milleproroghe"), soprattutto per effetto delle numerosissime e disparate norme introdotte in sede di conversione, è stato a ragione definito come "provvedimento-omnibus": a fronte infatti dei 51 articoli del decreto-legge originario, contenenti 111 commi, il testo definitivo consta di 109 articoli per complessivi 271 commi.

Come più volte osservato, e come confermato dall'esame del DL 248, questa tipologia normativa determina i maggiori elementi di criticità nella legislazione di spesa, soprattutto per la mancanza o comunque per l'insufficienza delle relazioni tecniche agli emendamenti, la cui compilazione risente dei tempi ristretti a disposizione, e per la sommarietà dei chiarimenti forniti in risposta alle puntuali osservazioni formulate in sede di Commissioni bilancio; chiarimenti poi che possono mancare del tutto, per la chiusura dell'esame dovuta alla scadenza del termine come nel caso del DL 248 o per l'apposizione della questione di fiducia.

In sostanza, la decisione parlamentare è adottata in molti casi – anche di notevole rilievo finanziario – senza una adeguata cognizione della congruità degli stanziamenti rispetto alle esigenze che si intendono soddisfare.

Le eventuali conseguenze negative sulla "tenuta" delle previsioni di spesa che, per la natura delle norme sostanziali sottostanti, non costituiscono dei limiti massimi di

intervento sono comunque efficacemente contrastate dalle regole della legge 246/2002 (c.d. “tagliaspese”), che prevede in tali casi l’apposizione di una clausola di salvaguardia per il monitoraggio degli oneri e per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime.

La clausola, nella generalità dei casi, risulta regolarmente apposta. 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 taluni casi tuttavia – tutti contenuti nel c.d. “milleproroghe”-, pur in presenza di diritti soggettivi relativi ad una platea non esattamente determinata di beneficiari anche per la mancanza della relazione tecnica , gli stanziamenti sono stati formulati come limite massimo di spesa e la clausola di salvaguardia non è stata apposta: si tratta in particolare degli interventi di cui agli articoli 25 commi 1 bis e 1 ter, 42 commi 2 bis e 2 ter e 47 bis della legge di conversione (legge n. 31 del 28 febbraio).

2. Nei quattro mesi da gennaio ad aprile sono state pubblicate 30 leggi: di esse, ben 22 provvedono alla ratifica di trattati internazionali e 3 alla conversione di decreti-legge. Quattro, tre delle quali prive di implicazioni finanziarie, sono state le leggi di iniziativa parlamentare.

Come risulta dalla tavola n. 2 e dalle 67 schede allegate, le leggi che prevedono esplicitamente oneri ammontano a sedici, dodici delle quali provvedono alla ratifica di trattati internazionali, due alla conversione di decreti-legge e soltanto due, una delle quali di origine parlamentare, sono estranee a queste tipologie.

La complessiva incidenza sul saldo netto da finanziare di queste leggi è pari, nell’arco del bilancio triennale 2008/10 che si estende anche al precedente esercizio 2007 per effetto dell’origine nell’esercizio stesso di alcuni oneri, a circa 2.919 milioni di euro, importo derivante per la quasi totalità (2.905 milioni di euro) dalla legge n. 31 del 28 febbraio, di conversione del decreto-legge n. 248/07 (c.d. “milleproroghe”, recante oneri nel triennio per 1.865 milioni di euro circa) e dalla legge n. 45 del 28 marzo, di conversione del decreto-legge n. 8/08, che provvede al rifinanziamento delle missioni

militari all'estero (circa 1.040 milioni di euro nel triennio). Nel totale del triennio, le dodici leggi di ratifica di trattati internazionali comportano oneri per 9,2 milioni di euro, mentre dalle restanti due leggi derivano oneri - sempre nel medesimo periodo - per circa 2,4 milioni di euro.

La ripartizione tra i singoli esercizi dell'indicato importo di 2.919 milioni di euro è la seguente: circa 2.224 milioni afferiscono al 2008, circa 471 al 2009 e circa 220 al 2010; al precedente esercizio 2007 sono imputati oneri per poco meno di 4 milioni di euro in dipendenza della pubblicazione nei primi giorni del 2008 di una legge approvata sul finire del 2007, di numerosi slittamenti di copertura relativi a spese corrispondenti ad obblighi internazionali (art. 11-bis comma 5 della legge di contabilità) e della conversione nel corrente anno del decreto-legge n. 248 emanato nel 2007. La quota di spese permanenti è pari soltanto a circa 164 milioni di euro, di cui 151 recate dalla legge n. 31: si verifica così in misura molto contenuta il fenomeno di irrigidimento dei futuri bilanci, tanto più che non vi sono, anche per la pressoché totale scomparsa della spesa di investimento, casi di utilizzazione della tecnica dei limiti di impegno, né altri casi di stanziamenti di carattere pluriennale.

Comunque, in tema di spese permanenti, che come è noto, presentano caratteri di forte rigidità, in quanto nella quasi totalità collegate a posizioni di diritto soggettivo, la Corte - indipendentemente dal rilievo e dalla specificità da esse assunti nei singoli quadrimestri - ha costantemente richiamato l'attenzione sull'opportunità dell'introduzione dell'obbligo di una motivata, adeguata valutazione della loro sostenibilità nel medio/lungo periodo, specie in relazione alle modalità della loro copertura (nel quadrimestre in esame quasi un terzo delle spese permanenti sono coperte con modalità diverse dal ricorso ai fondi speciali).

3. Quanto alle modalità di copertura, continua a manifestarsi - pur trattandosi del primo quadrimestre dell'anno, il più vicino cioè alla manovra di bilancio - il fenomeno del massiccio ricorso a modalità diverse dai fondi speciali e pertanto non legate alla programmazione della spesa.

Infatti, pur considerato che le spese per la prosecuzione delle missioni militari all'estero, pari a 1.000 milioni (legge n. 45 del 13 marzo, di conversione del DL n. 8 del

31 gennaio) sono solo formalmente attuate con la modalità della riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa – ma in realtà con risorse allocate nel fondo speciale di parte corrente, che sono state utilizzate per la costituzione del fondo di riserva specificamente destinato a tali finalità dall'art. 1 comma 1240 della legge finanziaria per il 2007 – l'incidenza della copertura a carico dei fondi speciali non supera la metà del totale.

Le altre modalità di copertura cui si è fatto ricorso nel periodo in esame – tutte relative a vari interventi contenuti nel c.d. “milleproroghe” – sono state le nuove o maggiori entrate (654 milioni circa), la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (545 milioni circa) ed altre modalità non esattamente riconducibili a quelle elencate dalla legge di contabilità.

Per quanto riguarda la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, premesso che lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra rientra a pieno titolo nella fisiologia del sistema, esso presuppone, oltre ovviamente ad una corretta quantificazione delle nuove esigenze e alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti.

L'omissione di queste indicazioni – che determina un ulteriore elemento di perplessità sui criteri di quantificazione degli stanziamenti a legislazione vigente – si ripete nella quasi totalità dei numerosi casi di utilizzazione della modalità in argomento nell'ambito del “milleproroghe”: si citano qui tra tutte, per il loro rilievo finanziario, le coperture relative agli interventi di cui all'art. 8 comma 1 lett. c) (transazioni del Commissario liquidatore dell'azienda universitaria Policlinico Umberto I – 250 milioni di euro) e all'art. 33 (ulteriori interventi per l'emergenza rifiuti in Campania – 60 milioni di euro).

Nuove o maggiori entrate sono state previste nell'ambito del “milleproroghe” a copertura di oneri recati dagli articoli 37 e 38 (abolizione della tassa sui contratti di borsa negoziati in mercati non regolamentati e proroga della riduzione dell'accisa sul gas per uso industriale: complessivamente 14,7 milioni nel 2010 e 2,7 milioni a regime a partire dal 2008); le entrate dovrebbero derivare dalle disposizioni del comma 2 bis

dell'art. 36 che modifica l'art. 19 del DPR 602/73 in materia di riscossione delle imposte sul reddito. Tuttavia, in mancanza di chiarimenti (sono assenti sia la relazione tecnica, sia stime di fonte governativa), appare molto incerto che tali modifiche possano effettivamente determinare l'acquisizione di nuove entrate, tanto più che le entrate stesse sono parzialmente destinate a copertura di spese permanenti.

L'intervento di maggior rilievo coperto con nuove entrate è comunque 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.

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, non può che ribadirsi 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 condivide pertanto 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.

Per quanto concerne infine il ricorso – sempre esclusivamente nell'ambito del “milleproroghe” – a modalità di copertura non esattamente riconducibili a quelle elencate dalla legge di contabilità, si tratta nella quasi totalità dei casi dell'utilizzazione

di varie autorizzazioni di spesa, fra cui principalmente il fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche e il fondo per interventi strutturali di politica economica: in sostanza, pertanto, si tratta di procedimenti analoghi alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa.

Si richiama però l'attenzione sulla copertura dei benefici per i residenti nei territori colpiti dal sisma del 2002 nelle province di Campobasso e Foggia (art. 6 ter), attuata a valere sull'autorizzazione di spesa "oneri comuni di parte capitale", mentre l'onere – costituito da minori entrate tributarie e da compensi per prestazioni di lavoro straordinario – appare di natura corrente.

Un ulteriore caso di utilizzo di risorse di parte capitale per spese correnti, in deroga alle norme di contabilità, è poi rappresentato dalla proroga di contratti a tempo determinato (art. 24 commi 1 e 2), i cui oneri vengono coperti con riduzione del fondo per interventi strutturali di politica economica e delle risorse destinate all'ICE per il finanziamento del piano di attività promozionale delle esportazioni italiane.

Nel complesso, come si è detto, il "milleproroghe" risente fortemente dell'affastellarsi di disposizioni introdotte nel corso del procedimento di conversione. Ciò nuoce alla tecnica legislativa, così che, a titolo di esempio, le risorse stanziare per le proroghe in materia di ammortizzatori sociali dall'art. 6-bis sono limitate dal comma 2 agli esercizi 2008 e 2009, mentre al comma 3 vengono correttamente indicate come permanenti; così anche l'onere per la proroga delle agevolazioni sul gasolio e sul GPL impiegati nelle zone montane, disposta dal comma 1-ter dell'art. 38, non è quantificato nel testo e neppure sono quantificate le maggiori entrate derivanti dalle disposizioni dell'art. 38 – bis utilizzate a copertura dell'onere stesso.

La mancanza di relazione tecnica alla quasi totalità degli emendamenti determina poi gravi difficoltà nella valutazione di congruità di talune quantificazioni e conseguentemente delle stesse coperture: va citata a tale proposito per il suo rilievo finanziario la norma (art. 22 quater) sugli investimenti immobiliari degli enti previdenziali, di cui anche la Ragioneria generale ha segnalato i possibili effetti peggiorativi.

Incertezze, per il motivo di cui sopra, sussistono anche sulla compensatività delle misure finali contenute nel provvedimento ai fini dei saldi di fabbisogno e

indebitamento, compensatività di cui era stato dato conto attraverso un prospetto riepilogativo presentato dal Governo il 14 gennaio e relativo al solo testo originario. Si può citare a tale proposito l'art. 22-ter, concernente la proroga degli sfratti in caso di disagio abitativo, cui si fa fronte con la conservazione nel conto dei residui e versamento all'entrata del bilancio per il tramite di apposita contabilità speciale di tesoreria di una autorizzazione di spesa di conto capitale recata dalla legge 156/05.

4. La disposizione di maggior rilievo contenuta nel “milleproroghe” riguarda la soppressione, a decorrere dal 2007, dell'obbligo del versamento dell'acconto dovuto dai concessionari della riscossione, introdotto nel 1997 (art. 36). Tale soppressione determina, secondo le stime formulate nella relazione tecnica, una minore entrata di circa 4,6 miliardi di euro, che risulta compensata solo con riferimento al saldo netto da finanziare, cui l'art. 51, disponendo il versamento all'entrata del bilancio del Fondo INPS-TFR, apporta un contributo positivo, secondo la relazione tecnica, di circa 4,7 miliardi. La relazione stessa fa altresì presente che il quadro di finanza pubblica permette di assorbire gli effetti negativi su fabbisogno ed indebitamento – pari all'intera minore entrata – senza che venga compromesso il rispetto degli obiettivi programmati per l'esercizio 2007.

Due sono le questioni metodologiche connesse a questa disposizione: in primo luogo, l'eventuale estensione dell'obbligo di copertura ai sensi dell'art. 81 quarto comma Cost. anche agli effetti delle norme di spesa su fabbisogno ed indebitamento netto; in secondo luogo, l'utilizzabilità a copertura dei c.d. “errori di valutazione positivi”.

Riguardo alla prima questione, una rigorosa interpretazione dell'art. 81 quarto comma dovrebbe farsi carico di una accezione più vasta del termine “copertura della spesa”, anche in relazione all'art. 117 primo comma Cost., senza limitarsi agli aspetti della competenza.

Non può non condividersi, tuttavia, quanto osservato anche in sede di Commissioni bilancio circa la necessità di definire metodologie di valutazione degli effetti della normativa di spesa sui due saldi che possano consentire una più puntuale valutazione.

Indipendentemente dalle concrete difficoltà di una equiparazione delle coperture relative ai tre saldi sotto il profilo dell'obbligo costituzionale, resta il fatto che 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.

Riguardo alla seconda questione, relativa cioè alla possibilità di utilizzare andamenti di finanza pubblica più favorevoli rispetto alle previsioni, si rinvia alle osservazioni critiche formulate al riguardo in occasione dell'esame dei decreti legge n. 81 e n. 159 dello scorso anno, con i quali si è data copertura a nuove spese attraverso l'utilizzazione dei c.d. "tesoretti". Nel presente caso, se da un lato la maggiore vicinanza con il termine dell'esercizio rende meno incerta la valutazione dell'effettivo conseguimento di un extra-gettito sull'intero arco dell'esercizio stesso, dall'altro questa valutazione non è supportata da un riesame del quadro complessivo di finanza pubblica, che nel primo dei due casi sopra indicati era stato effettuato attraverso la presentazione del DPEF e nel secondo attraverso la Nota di aggiornamento al DPEF e la Relazione previsionale e programmatica.

In sostanza, non vi è alcuna certezza che la valutazione di preconsuntivo compiuta dal Governo garantisca il rispetto dei saldi programmati di fabbisogno (su cui potrebbe incidere una maggiore spesa per interessi connessa al mancato incasso del versamento d'acconto) e di indebitamento netto.

Sotto il profilo del rispetto dell'obbligo costituzionale di copertura in termini di competenza, continuano a sussistere i dubbi già espressi sull'idoneità di maggiori entrate registrate ad esercizio ancora non concluso a fornire copertura a nuovi oneri certi.

2. I decreti legislativi.

I decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre sono stati complessivamente 20, di cui 9 attuativi di leggi di delega e 11 attuativi di direttive comunitarie.

A) Decreti attuativi di leggi di delega

1) In attuazione della legge n. 1 del 2007, contenete delega al Governo in materia di raccordo tra la scuola e l'Università, sono stati emanati tre decreti legislativi: n. 262 del 29 dicembre 2007, n. 21 e 22, entrambi del 14 gennaio 2008.

Il decreto n. 262, recante disposizione per incentivare l'eccellenza degli studenti nei percorsi d'istruzione, consta di una parte di carattere procedurale-organizzativo, che non sembra comportare particolari oneri finanziari, nonché della previsione – di carattere molto generale – di forme di incentivo da assumere entro il limite delle disponibilità finanziarie (5 milioni di euro annui) a tale scopo stanziata dall'art. 3 della legge di delega. La formulazione della norma, per il carattere eventuale e discrezionale delle forme di incentivo previste, consente senza dubbio il rispetto del tetto di spesa indicato dalla legge di delega.

Il decreto n. 21, recante norme per la definizione dei percorsi di orientamento all'istruzione universitaria, prevede compiti di rilievo sia di carattere amministrativo – tra cui l'istituzione di una commissione di monitoraggio delle attività svolte -, sia anche relativi ad attività del corpo docente, nonché l'istituzione di un osservatorio nazionale degli iscritti ai corsi di laurea. E' comunque prevista una clausola di invarianza relativa al provvedimento nel suo insieme, nonché specifiche clausole per la Commissione e l'osservatorio, ai cui componenti non spettano né compensi, né rimborsi per le spese sostenute.

Il decreto n. 22, infine, contenente la definizione dei percorsi di orientamento finalizzati alle professioni e al lavoro, provvisto anch'esso di una clausola di neutralità finanziaria, prevede compiti di programmazione e monitoraggio, cui si ritiene possa effettivamente farsi fronte con le risorse disponibili a legislazione vigente.

2) Il decreto n. 4 del 16 gennaio 2008, in attuazione della legge n. 308/2004, il cui art. 6 prevede la possibilità di emanare disposizioni correttive ed integrative del c.d. "codice ambientale" entro due anni dalla sua entrata in vigore, è volto ad adeguare una serie di disposizioni del codice stesso al diritto comunitario, anche in relazione alle numerose procedure di infrazione pendenti nei confronti dell'Italia.

Al provvedimento è apposta una clausola d'invarianza finanziaria formulata nel modo più completo, contenente cioè la disposizione che le amministrazioni interessate debbono svolgere le attività previste dal provvedimento stesso con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

In effetti, salvo talune disposizioni di rilievo comunque minimo, il provvedimento recepisce le osservazioni contenute nei pareri resi dalle Commissioni bilancio sul testo originario: non vi sono, di conseguenza, particolari osservazioni da formulare al riguardo.

3) Il decreto n. 9 del 9 gennaio 2008, disciplina la titolarità e la commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e la relativa ripartizione delle risorse in attuazione della delega contenuta nella legge n. 106/2007.

Le norme contenute nel provvedimento incidono su categorie di soggetti privati e non hanno pertanto rilievo per la finanza pubblica. L'art. 19 prevede tuttavia che ai nuovi compiti derivanti dal decreto l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni possa far fronte anche mediante la creazione di un'apposita struttura, per il cui finanziamento si provvede attraverso la corresponsione all'Autorità stessa di un contributo annuale rapportato ad una piccola quota (0,5 per mille) dei ricavi derivanti dalla commercializzazione dei diritti audiovisivi.

Non sono state peraltro forniti elementi per la valutazione dell'idoneità di tale contributo a coprire i nuovi oneri a carico dell'Autorità.

4) Il decreto n. 81 del 9 aprile 2008 dà attuazione all'art. 1 della legge n. 123 del 2007 in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; in armonia con la norma di delega, viene stabilita (art. 305) la neutralità finanziaria dell'intero provvedimento, ad eccezione del finanziamento dei progetti formativi e degli investimenti finalizzati alla tutela della salute ed alla salvaguardia della sicurezza (art. 11), la cui copertura, su cui non si ha nulla da osservare, è effettuata a valere sulle risorse specificamente destinate a tale scopo dalla legge finanziaria 2005 (art. 2 comma 533).

Premesso che molte delle disposizioni del decreto specificano obblighi cui i datori di lavoro sono già tenuti in base alla normativa in vigore, va tuttavia rilevato che

in numerosi casi vengono attribuiti nuovi compiti ad amministrazioni pubbliche, la cui copertura a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio presenta comunque elementi di criticità.

Inoltre, se da un lato va preso atto con favore della specificità della clausola di copertura, che opportunamente dispone che nei nuovi adempimenti le amministrazioni provvedano attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse, umane, strumentali ed economiche in dotazione a legislazione vigente, non può dall'altra non sottolinearsi l'estrema genericità della clausola stessa, che si limita a prospettare in modo apodittico una forma di compensazione tra risparmi e nuovi oneri senza che la relazione tecnica fornisca informazioni e dati sulla cui base possa valutarsi la concreta possibilità che l'operazione possa effettivamente avvenire a costo zero.

5) Infine, il decreto n. 35 del 28 febbraio 2008 in tema di elezioni del Consiglio direttivo della Corte di Cassazione e dei Consigli giudiziari, nonché i decreti n. 62 e 63, entrambi del 26 marzo 2008, recanti modifiche al decreto legislativo n. 42/2004 (codice di beni culturali e del paesaggio) contengono prevalentemente norme di carattere ordinamentale e comunque non suscettibili di comportare effetti sulla finanza pubblica.

B) Decreti attuativi di direttive comunitarie

Si tratta, come già indicato, di 11 decreti, tre dei quali (n. 274 del 29 dicembre 2007, n. 28 del 28 gennaio e n. 33 del 14 febbraio 2008) hanno un contenuto normativo totalmente privo di riflessi di ordine finanziario.

Cinque ulteriori decreti contengono una clausola di invarianza finanziaria formulata nel modo più esteso, con l'espresso 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.

Si tratta in particolare dei decreti n. 257 del 19 novembre e n. 261 del 20 dicembre 2007, n. 17 del 9 gennaio, n. 51 del 7 marzo e n. 56 del 29 febbraio 2008.

Il decreto n. 257 contiene norme di tutela dei lavoratori esposti a campi elettromagnetici, che si sostanziano in talune misure di prevenzione e protezione,

informazione e formazione dei lavoratori, nonché in forme di sorveglianza sanitaria periodica. Il decreto n. 261 prevede misure di direzione e propulsione, nonché di ispezione e controllo in tema di qualità e sicurezza per la raccolta, la conservazione e la distribuzione del sangue umano.

In entrambi i casi si tratta di attività numerose e complesse, in relazione alle quali le relazioni tecniche non forniscono sufficienti elementi per valutare l'effettiva possibilità, per le amministrazioni interessate, di far loro fronte nell'ambito delle ordinarie dotazioni di bilancio.

Anche per quanto riguarda i residui tre decreti, ed in particolare per il decreto n. 51, che provvede al recepimento di direttive comunitarie connesse al protocollo di Kyoto ed al potenziamento del Comitato di gestione ai cui oneri si fa fronte mediante introiti tariffari a carico di soggetti privati, va segnalata la carenza di indicazioni offerte dalle relazioni tecniche.

I decreti che contengono disposizioni dichiaratamente onerose sono soltanto i seguenti tre:

1) il decreto n. 251 del 19 novembre 2007 dà 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% 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