



Corte dei Conti

N. 9/CONTR./R.Q./09

A Sezioni riunite in sede di controllo composte dai magistrati:

Presidente:	dott.	Tullio	LAZZARO
Presidenti di sezione:	dott.	Fulvio	BALSAMO
	dott.	Fabrizio	TOPI
	dott.	Vittorio	ZAMBRANO
	dott.	Giuseppe S.	LAROSA
	dott.	Bartolomeo	MANNA
	dott.	Gian Giorgio	PALEOLOGO
	dott.	Luigi	MAZZILLO
Consiglieri:	dott.	Rita	ARRIGONI
	dott.	Corrado	CERBARA
	dott.	Paolo	NERI (relatore)
	dott.	Vittorio	GIUSEPPONE
	dott.	Mario	FALCUCCI
	dott.	Angelo	BUSCEMA
	dott.	Carlo	CHIAPPINELLI
	dott.	Simonetta	ROSA
	dott.	Pietro	RUSSO
	dott.	Ermanno	GRANELLI
	dott.	Valeria	CHIAROTTI
	dott.	Antonio	SCUDIERI
	dott.	Maurizio	PALA
	dott.	Giovanni	COPPOLA
	dott.	Marco	PIERONI
	dott.	Vincenzo	GUIZZI
	dott.	Enrico	FLACCADORO
	dott.	Giorgio	CANCELLIERI
	dott.	Vincenzo	PALOMBA
	dott.	Cinzia	BARISANO
I Referendario:	dott.	Luigi	PACIFICO
	dott.	M. Luisa	ROMANO
	dott.	Oriana	CALABRESI
Referendario	dott.	Laura	CAFASSO
	dott.	Giancarlo	ASTEGIANO
	dott.	Donatella	SCANDURRA
	dott.	Alessandra	SANGUIGNI
	dott.	Giuseppe	MEZZAPESA

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 27 marzo 2009, il relatore dott. Paolo NERI;

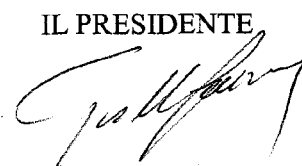
ha approvato la

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

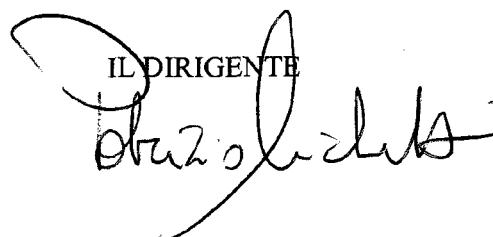
La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

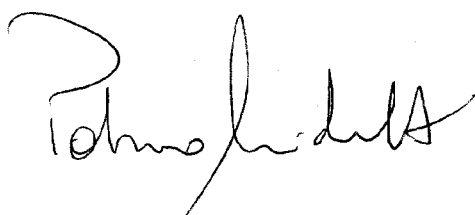
- 1) elenco delle leggi pubblicate nel quadrimestre;
- 2) esposizione dei nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi;
- 3) ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura;
- 4) elenco dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 5) 39 schede analitiche delle tipologie di copertura.

IL RELATORE


IL PRESIDENTE


Depositato in segreteria il 30 MAR. 2009

IL DIRIGENTE




1. Le leggi di spesa

Oltre alle leggi di bilancio (assestamento 2008 e previsione 2009), alla legge di approvazione del rendiconto 2007 ed alla legge finanziaria, nel periodo settembre-dicembre sono state pubblicate diciassette leggi: di esse, sei provvedono alla ratifica di trattati internazionali e non comportano oneri.

La totalità della legislazione di spesa è concentrata in undici decreti-legge, in parte destinati a fronteggiare la crisi economico-finanziaria, che, già manifestatasi nel corso del precedente quadrimestre, si è aggravata nel quadrimestre in esame ed ha richiesto interventi di carattere eccezionale proprio sul fronte della legislazione di spesa al fine di preconstituire strumenti di intervento di immediata applicazione, tra cui di particolare rilievo il DL n. 155 del 9 ottobre, convertito con legge n. 190 del 4 dicembre, su cui si rinvia alle pagine che seguono.

Se da un lato questa situazione ha ulteriormente posto in evidenza i vantaggi dell'anticipo della manovra di bilancio contestualmente alla presentazione del DPEF, dall'altro non ha consentito – per la necessaria priorità data alle misure congiunturali – di cogliere appieno i benefici da essa recati e su cui la Corte si è soffermata nella precedente relazione, quali soprattutto la possibilità di affrontare in tempi brevi il complesso disegno di riforme istituzionali ed organizzative al quale è condizionata la stessa capacità di incidere attraverso correzioni permanenti sui grandi comparti di spesa.

A parte i profili attinenti alla predisposizione degli strumenti di intervento sopra indicati, oggetto di specifica trattazione nelle pagine che seguono, gli aspetti finanziari della legislazione del quadrimestre confermano, sia sotto il profilo della quantificazione degli oneri sia sotto quello delle modalità di copertura, le osservazioni più volte formulate dalla Corte: la frequenza dell'adozione di provvedimenti d'urgenza e la ristrettezza dei tempi a disposizione per l'esame parlamentare determinano infatti la totale mancanza o comunque l'insufficienza delle relazioni tecniche a corredo degli emendamenti e la sommarietà in molti casi dei chiarimenti e della documentazione forniti in risposta alle puntuali osservazioni e richieste formulate dalle Commissioni bilancio.

Una indicazione della mole delle disposizioni aggiunte ai provvedimenti d'urgenza nel corso dell'esame parlamentare – oltre alle numerose modifiche alle disposizioni già presenti nei testi originali – è fornita dal seguente prospetto, che mette a confronto il numero degli articoli e dei commi contenuti nel testo dei decreti-legge con quello risultante dal testo finale:

DL	articoli	commi	legge di conversione	articoli	commi
134	3	21	166	5	31
137	8	17	169	10	35
143	3	21	181	5	28
147	3	8	183	4	22
148	1	1	184	3	11
151	3	5	186	8	13
154	6	19	189	11	41
155	5	15	190	6	29
158	1	4	199	4	12
162	3	18	201	10	35
171	4	8	205	23	38

Molte delle disposizioni introdotte con emendamenti presentano un grande rilievo sostanziale e finanziario, quali, a mero titolo esemplificativo, i provvedimenti per la sicurezza delle scuole (art. 7 *bis* legge 169), la rideterminazione del ruolo organico della magistratura ordinaria (art. 1 *bis* legge 181), la partecipazione italiana a missioni internazionali (art. 2 *bis* legge 183), l'assetto organizzativo della raccolta di giochi e scommesse (art. 1 *bis* legge 184), il rafforzamento dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata (art. 2 *bis* legge 186) e la razionalizzazione della disciplina della liquidità giacente su conti e rapporti definiti dormienti (art. 4 comma 1 *bis* legge 190).

Come già osservato nella precedente relazione, in disparte i profili di carattere ordinamentale connessi all'affievolimento della partecipazione parlamentare alle decisioni di spesa ed al maggior accentramento sostanziale delle decisioni stesse nella funzione di governo, appare indubbio che all'approvazione delle leggi di spesa si pervenga a volte senza un adeguato approfondimento sulla congruità degli stanziamenti rispetto alle esigenze che si intendono soddisfare.

Una volta cessato comunque l'attuale periodo di emergenza, l'ordinato svolgimento della legislazione di spesa non dovrebbe prescindere da una tempestiva programmazione delle esigenze da soddisfare e dalla conseguente allocazione delle risorse prevedibilmente necessarie nei fondi speciali di parte corrente e di parte capitale: fondi che negli ultimi esercizi hanno subito consistenti riduzioni anche, ma non soltanto, per l'inserimento di misure espansive nella legge finanziaria.

Le modalità utilizzate nel quadrimestre mostrano in tutta evidenza i problemi che nell'attuale situazione si presentano specie sul finire dell'esercizio per fornire copertura ai nuovi oneri. Va anche tenuto conto al riguardo che la decisione di formulare una legge finanziaria "snella" ha determinato l'inserimento in una pluralità di provvedimenti di interventi di spesa che, specie negli ultimi anni, trovavano collocazione nella legge stessa, che aveva così assunto proporzioni gigantesche a causa delle sue concrete funzioni di contenitore *omnibus* di una congerie di norme eterogenee.

Appare evidente che né questa funzione della legge finanziaria, né la frammentarietà di interventi risultanti dalla legislazione del quadrimestre in esame forniscono una soluzione soddisfacente alle esigenze di ordine e trasparenza delle decisioni di spesa: esigenze che dovranno essere soddisfatte nella sede di quella riforma della legge di contabilità da tempo allo studio e che risulta ora opportunamente avviata.

Nel periodo settembre-dicembre, l'incidenza delle coperture a carico dei fondi speciali è inferiore al 5% del totale, mentre per oltre il 95% dei nuovi oneri si è fatto ricorso a diverse forme di riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, che peraltro, in assoluta maggioranza, sono riconducibili a tre categorie sulle quali la Corte ha ripetutamente formulato osservazioni critiche: il ricorso al Fondo per le aree sottoutilizzate, il ricorso al Fondo per interventi strutturali di politica economica – che hanno assunto in sostanza da tempo l'impropria funzione di fondi di riserva – e la riduzione lineare delle autorizzazioni di spesa allocate nella tabella C.

In particolare, a fronte di oneri complessivi nel triennio pari a circa 2.190 milioni di euro, soltanto 108 milioni (4,9%) risultano coperti attraverso i fondi speciali, mentre 1.030, pari al 47%, (senza tener conto delle maggiori riduzioni di competenza a compensazione degli effetti su fabbisogno ed indebitamento netto) sono posti a carico del fondo per le aree sottoutilizzate e 555 (25,3%) a quello per interventi strutturali di

politica economica. Per quanto riguarda gli oneri residui, 70 milioni (3,2%) sono coperti attraverso la riduzione lineare degli stanziamenti della tabella C, 215 circa (9,8%) mediante ricorso a vari fondi e soltanto 212 circa (9,7%) mediante la riduzione di specifiche autorizzazioni di spesa. Il fondo per interventi strutturali di politica economica è poi utilizzato anche per la copertura di una cospicua parte degli oneri correnti recati dalla legge finanziaria.

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

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

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

2. Osservazioni su singole leggi.

La legge n. 169 del 30 ottobre provvede alla conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 137 del 1° settembre, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione ed università.

Il provvedimento è corredato (art. 8) di una clausola generale di neutralità finanziaria, in base alla quale dalla sua attuazione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Alcune norme contenute nel provvedimento stesso potrebbero tuttavia – considerata l'assenza di più completi elementi di giudizio – incidere sull'effettività di tale clausola.

In particolare, l'art. 4, relativo all'insegnante unico nella scuola primaria, rinvia alla contrattazione collettiva il trattamento economico dovuto all'insegnante unico per le ore di lavoro aggiuntive rispetto agli attuali obblighi contrattuali, identificando le risorse finanziarie necessarie per fronteggiare i nuovi oneri in quota parte delle economie di spesa indicate dall'art. 64 del decreto-legge 112/08 e della relativa legge di conversione n. 133/08.

Pur tenuto conto che gli oneri in discorso appaiono di proporzioni minime rispetto agli effetti finanziari positivi attesi dalla riforma, deve comunque rilevarsi che gli oneri stessi sono privi di quantificazione, sia pure di larga massima, che le economie di spesa indicate dall'art. 64 appaiono nel loro complesso di non agevole realizzazione per i motivi indicati nella precedente relazione quadrimestrale e che infine le economie stesse sono comunque già scontate negli equilibri di bilancio a legislazione vigente e non utilizzabili pertanto a copertura di nuove spese.

Inoltre, il comma 1 bis dell'art. 2 prevede che le somme iscritte nel conto dei residui del bilancio dello Stato per l'anno 2008, provenienti dall'autorizzazione di spesa di cui ai commi 28 e 29 dell'art. 1 della legge finanziaria 2005, non utilizzate alla data di entrata in vigore della legge, siano versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere destinate al finanziamento di interventi per l'edilizia scolastica e la messa in sicurezza degli istituti scolastici ovvero dei relativi impianti e strutture sportivi.

Manca – in assenza di relazione tecnica – qualsiasi indicazione circa l'entità delle disponibilità non utilizzate e circa la loro precedente destinazione: non può pertanto

effettuarsi nessuna valutazione sull'eventuale diverso impatto delle risorse stesse sui diversi saldi di finanza pubblica.

Una disposizione per certi versi analoga, contenuta nell'art. 7 bis, prevede l'utilizzazione di economie comunque maturate su precedenti finanziamenti per consentire il completo utilizzo delle risorse già assegnate a sostegno delle iniziative in materia di edilizia scolastica.

Premesso che anche questa norma è sprovvista di relazione tecnica e che la formulazione del secondo comma, in cui si dispone la "revoca" delle economie stesse, non appare del tutto perspicua, l'utilizzabilità a fini di copertura di risorse formalmente o sostanzialmente andate in economia determina comunque un aggravio almeno del fabbisogno: per evitare tali effetti è stata inserita su richiesta del Governo (comma 7) una clausola secondo cui all'attuazione della norma medesima si provvede con decreti del Ministro dell'economia su proposta del Ministro competente, "previa verifica dell'assenza di effetti peggiorativi sui saldi di finanza pubblica".

La legge n. 189 del 4 dicembre, di conversione del DL n. 154 del 7 ottobre, recante "disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali", dà luogo ad una serie di perplessità in ordine sia alle tecniche di quantificazione sia alle modalità di copertura.

Sotto il primo profilo, l'art. 2 comma 8 prevede l'erogazione ai comuni per l'anno 2008 della somma di 260 milioni di euro a titolo di regolazione contabile pregressa, a seguito di una valutazione aggiornata della perdita di gettito derivante dalla soppressione dell'ICI sulla prima casa.

Nella precedente relazione quadrimestrale approvata lo scorso 15 dicembre, la Corte – a proposito della quantificazione degli oneri derivanti dal completamento dell'esenzione ICI sulla prima casa, disposto dalla legge n. 126 del 24 luglio di conversione del DL n. 93 del 27 maggio, in considerazione del fatto che erano stati utilizzati i medesimi dati previsionali alla base dei calcoli effettuati per la determinazione degli oneri derivanti dalla parziale esenzione disposta dalla legge finanziaria 2008, aveva posto in rilievo gli aspetti negativi derivanti dalla determinazione del rimborso in misura costante e osservato che sarebbe stato comunque

opportuno acquisire sia i dati disponibili di consuntivo 2007, sia le previsioni per il 2008 contenute nelle comunicazioni cui i Comuni sono tenuti per disposizione della legge finanziaria 2008: ciò per evitare, per quanto possibile, la richiesta da parte dei Comuni stessi di maggiori trasferimenti compensativi basati su ipotesi di una diversa dinamica del gettito, ipotesi puntualmente verificatasi a breve distanza di tempo.

La quantificazione della perdita di gettito recata dalla legge in oggetto deriva comunque da un accordo tra Governo e ANCI, ma non è sorretta da indicazioni circa i criteri attraverso cui si è proceduto alla depurazione dell'importo lordo dei residui attivi, pari a 915 milioni, pervenendo all'importo netto di 260 milioni. Inoltre – e ciò determina le maggiori perplessità - l'importo è erogato *una tantum* per il solo 2008, ma non è affatto chiaro se sussista, oltre questo limite temporale, un flusso annuo di riscossioni a valere sui residui che resterebbe non compensato: dagli elementi disponibili risulta infatti interamente compensato soltanto il flusso delle riscossioni in conto competenza.

In secondo luogo, l'art. 2 *ter*, nel disporre l'erogazione di una quota aggiuntiva di compartecipazione all'IVA destinata alle regioni confinanti con la Svizzera, determinata nella misura dell'onere finanziario relativo ai litri di carburante venduti a prezzo ridotto, prevede al riguardo un limite di spesa (permanente) di 20 milioni annui.

In assenza di relazione tecnica (la norma è stata inserita a seguito di emendamento parlamentare) volta a dar conto della congruità del limite di spesa fissato e di clausola di monitoraggio, la garanzia di tenuta del limite di spesa è affidata all'attribuzione al Ministero dell'economia del potere di determinare, con proprio decreto, le modalità applicative della norma: modalità che appaiono comunque di non agevole formulazione anche per la compresenza di regioni a statuto ordinario e a statuto speciale.

In terzo luogo, sempre sotto il profilo del *deficit* di trasparenza sulle conseguenze finanziarie di talune disposizioni, l'art. 3 prevede, tra l'altro, che ai fini del conseguimento degli obiettivi di risparmio fissati dall'art. 64 del DL n. 112/08, convertito dalla legge 133/08, la consistenza numerica dei punti di erogazione dei servizi scolastici non deve in ogni caso superare, per l'anno scolastico 2009/2010, quella relativa al precedente anno scolastico 2008/2009.

Non è chiaro se da tale disposizione – secondo cui il numero dei punti di erogazione può restare anche invariato – possano scaturire conseguenze negative sull'effettiva conseguibilità dei risparmi previsti dal citato art. 64. Al riguardo, non appare sufficientemente chiarificatrice la risposta del Governo alla richiesta di chiarimenti formulata dalla Commissione bilancio della Camera, secondo cui il dimensionamento delle istituzioni scolastiche mediante accorpamento o soppressione, indipendentemente dai plessi (punti di erogazione) facenti capo alle scuole medesime, determinerebbe in ogni caso la riduzione delle figure relative ai dirigenti scolastici e ai direttori dei servizi generali e amministrativi: considerata la possibile invarianza dei punti di erogazione, potrebbe infatti restare fuori da tale previsione riduttiva l'intero personale docente.

Sotto il profilo delle modalità di copertura, si rileva che quest'ultima è affidata, per la totalità degli oneri previsti dalla legge, a strumenti su cui la Corte ha più volte formulato osservazioni critiche.

In particolare, la copertura del citato onere per l'erogazione di una quota aggiuntiva di partecipazione all'IVA a talune Regioni è affidata, ancora una volta, alla riduzione lineare degli stanziamenti di parte corrente relativi alle autorizzazioni di spesa, come determinate dalla tabella C della legge finanziaria 2008. L'utilizzazione di questa modalità di copertura di spese permanenti appare incongrua sia da un punto di vista sostanziale, in quanto nuoce alla programmazione della spesa, sia da un punto di vista giuridico-formale, in quanto in contrasto con i caratteri di modulabilità propri dell'allocazione di risorse nella tabella C.

Di maggior rilievo le questioni inerenti alla clausola di copertura generale del provvedimento: la copertura stessa è infatti operata a carico del fondo per gli interventi strutturali di politica economica, di cui è nota l'ormai abituale funzione di "contenitore", ma attraverso l'iscrizione nel fondo stesso di risorse prelevate dal fondo per le aree sottoutilizzate, che viene corrispondentemente ridotto.

Si tratta, come già rilevato, dell'ennesima riduzione di questo fondo, che anche nella presente occasione avviene senza che siano indicati, almeno nelle grandi linee, i precedenti indirizzi di finalizzazione delle risorse stesse e la mancanza di pregiudizio per l'utilizzazione delle risorse stanziata dalla Comunità europea per le politiche di

sviluppo, risorse che i fondi allocati nel FAS sono prioritariamente destinate ad integrare.

In più, appare evidente che il transito delle risorse stesse attraverso il Fondo per interventi strutturali di politica economica risponde alla finalità di ovviare, almeno formalmente, alla dequalificazione della spesa conseguente all'utilizzazione per la spesa corrente di fondi destinati in assoluta prevalenza alla spesa di investimento.

Infine, anche il contributo al Comune di Roma previsto dall'art. 5 (500 milioni) è coperto mediante utilizzo delle risorse del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica. Il contributo stesso è definito "ordinario" nonostante la sua previsione per il solo 2008: è chiara pertanto la valenza esclusivamente programmatica della norma secondo cui, in sede di attuazione dell'art. 119 Cost., a decorrere dall'anno 2010 viene riservato prioritariamente a favore di Roma un contributo annuale di 500 milioni di euro "nell'ambito delle risorse disponibili" (art. 5 comma 3, ultimo periodo).

La legge n. 190 del 4 dicembre, di conversione del DL n. 155 del 9 ottobre, autorizza il Ministero dell'economia a sottoscrivere o garantire aumenti di capitale deliberati da banche italiane che presentino una situazione di inadeguatezza patrimoniale accertata dalla Banca d'Italia.

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

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

A seguito di specifica condizione posta dalla Commissione bilancio in prima lettura al fine di garantire il rispetto dell'art. 81, quarto comma, della Cost., nel testo è stata inserita una norma secondo cui gli schemi dei decreti del Presidente del Consiglio,

corredati da relazione tecnica, devono essere trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario.

Tenuto conto della grave situazione di emergenza economico-finanziaria, affrontata con analoghe misure eccezionali anche dagli altri *partners* dell'Unione europea, può ritenersi che attraverso lo schema operativo generale integrato da quest'ultima norma sia stata individuata una ragionevole sintesi tra la regola secondo cui le nuove o maggiori spese devono essere specificate e coperte a livello legislativo e non con fonti di rango secondario e l'esigenza di preconstituire strumenti per intervenire con la massima immediatezza, condizione assoluta per l'efficacia degli interventi stessi in un settore così suscettibile di gravi conseguenze per l'intera collettività.

Per quanto riguarda le modalità di copertura indicate dalla norma, le prime tre non presentano in sé caratteri di novità: la riduzione di precedenti autorizzazione di spesa e l'utilizzo di disponibilità esistenti sulle contabilità speciali e sui conti di tesoreria, previa riduzione delle relative autorizzazioni di spesa, sono infatti tra i mezzi ordinari di copertura specificamente individuati dalla legge di contabilità. La stessa riduzione lineare delle dotazioni finanziarie, a legislazione vigente, delle missioni di spesa di ciascun Ministero, pur essendo un mezzo di copertura "rozzo", in quanto non tiene conto della diversa scala di valori delle esigenze di spesa che vengono soppresse, e pur essendo stato usato pesantemente negli ultimi anni, con conseguenze non del tutto prevedibili sulla tenuta degli stanziamenti di bilancio, rientra anch'essa comunque nella generale categoria della riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa.

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

Pur considerato che questa modalità di copertura è collocata all'ultimo posto, a mera integrazione delle altre tre, di carattere tradizionale, e pur ritenuto che essa possa apparire necessaria in relazione alla gravità della situazione che si intende fronteggiare,