

non sfugge però la sua caratteristica di rappresentare una grave distonia rispetto alle corrette regole di copertura della spesa.

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

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

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

Trattandosi di interventi potenzialmente suscettibili di determinare conseguenze sui conti pubblici, si pone il problema, già più volte esaminato in passato per casi analoghi, della quantificazione, sia pure di larga massima, dei relativi oneri – per un ammontare rapportato al rischio di escussione - e della loro copertura.

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

Si sottolinea comunque che lo stanziamento di competenza del Fondo, pari nel 2008 a circa 50 milioni di euro, è stato elevato nel 2009 a 900 milioni di euro. Resta tuttavia il fatto che sarebbe stata altamente opportuna la predisposizione di una relazione tecnica che fornisse elementi sul grado di probabilità di una eventuale escussione della garanzia, sulla durata della garanzia stessa e sulla congruità delle risorse stanziare sia nella specifica unità previsionale sia nel Fondo spese obbligatorie

per far fronte agli eventuali interventi già previsti a legislazione vigente e a quelli derivanti dalle garanzie in esame.

3. La legge finanziaria e la copertura degli oneri di natura corrente.

A differenza degli ultimi esercizi (2007 e 2008), per la copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria per il 2009, non si è fatto ricorso all'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico, in linea con l'esigenza di seguire un percorso di miglioramento strutturale dei conti pubblici nel contesto degli obblighi assunti con l'Unione europea.

Come è noto, fino alla sessione di bilancio per il 1999, non si era dato luogo a tale utilizzazione, soprattutto perché la struttura delle varie manovre di bilancio la rendeva inutile.

A partire dalla sessione di bilancio per il 2000 e fino a quella del 2003, anche in ragione della nuova struttura della legge finanziaria e della mutata situazione dei conti pubblici, si era invece utilizzato tale differenziale, risultante dal confronto tra il risparmio pubblico del progetto di bilancio a legislazione vigente e quello risultante dall'assestamento relativo all'esercizio in corso. Tale prassi era stata abbandonata per le sessioni di bilancio 2004, 2005 e 2006 e poi, come si è visto, ripresa con le finanziarie per il 2007 e il 2008.

Il risparmio pubblico, con la manovra 2009, è dunque destinato nella sua totalità (11.793 milioni di euro, dato di bilancio a legislazione vigente 2009, che nell'assestato 2008 presentava un dato anch'esso positivo, pari a 3.408 milioni di euro comprensivi del risparmio generato dal decreto-legge n. 112 del 2008), insieme alla differenza tra gli oneri di natura corrente e i relativi mezzi di copertura (955 milioni di euro), a costituire, nel suo complesso (12.748 milioni di euro), un margine a garanzia dell'effettiva copertura degli oneri correnti 2009, come richiesto dall'art. 11, comma 5, della legge di contabilità.

La copertura degli oneri di natura corrente dell'intero triennio (6.203 milioni di euro per il 2009, 5.787 per il 2010 e 5.642 per il 2011) si rinviene nelle risorse indicate nell'articolato della legge finanziaria e, in via indiretta, nel citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, che eccedono

comunque l'entità degli oneri da coprire, con un rilevante miglioramento del saldo corrente di bilancio (risparmio pubblico) pari (come si è visto) a 955 milioni di euro nel 2009, a 1.536 milioni di euro per il 2010 e a 1.866 milioni di euro per il 2011 (anche se il margine di miglioramento per gli altri due anni compresi nel triennio deve scontare una ridotta rappresentatività del bilancio pluriennale).

In particolare, la copertura di detti oneri risulta affidata, principalmente, alla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa corrente (2.240 milioni di euro), in linea con la previsione di cui all'art. 11-*ter*, comma 1, lett. *b*), della legge n. 468 del 1978, oltre che, in parte, alla individuazione di risparmi di spesa e a previsioni di maggiori entrate.

Gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il personale statale, pari a 2.240 milioni di euro (per ciascun anno del triennio), sono assicurati dalla riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'art. 10, comma 5, del decreto-legge n. 282 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 307 del 2004 (c.d. Fondo ISPE), ai sensi dell'art. 63, comma 10, del decreto-legge n. 112 del 2008.

La copertura degli oneri derivanti da previsti peggioramenti di aliquote contributive e fiscali (441 milioni di euro, per lo più crediti di imposta in favore di determinate categorie di contribuenti), nonché da minori entrate derivanti da previste detrazioni, agevolazioni, esenzioni e altre facilitazioni tributarie (pari a 456 milioni di euro, per lo più effetti di maggior spesa in conseguenza di riduzione di entrate IRAP) risulta assicurata dalla prevista riduzione (-897,7 milioni di euro) del Fondo di proroga delle agevolazioni fiscali ad opera dell'art. 63, comma 8, del decreto-legge n. 112 del 2008.

La copertura degli oneri previdenziali, derivanti dalla rideterminazione del livello di finanziamento della gestione invalidi civili nell'ambito del procedimento dei trasferimenti dal bilancio dello Stato all'INPS, pari a 1.800 milioni di euro per ciascun anno del triennio, è invece costituita dal riutilizzo dei risparmi di gestioni previdenziali (art. 2, comma 25, della legge finanziaria). Si tratta di minori trasferimenti all'INPS da parte del bilancio dello Stato per interventi a carattere previdenziale, pari, per il 2009, a 2.812 milioni di euro. L'effetto positivo sul saldo netto da finanziare è pari a 1.012 milioni di euro; va però precisato che le disposizioni che prevedono minori trasferimenti

all'INPS non hanno alcun effetto in termini di conto delle pubbliche amministrazioni (e cioè di indebitamento netto), nell'ambito del quale singole voci di entrata e di uscita sono registrate, sia in termini di risultati che di previsione, in corrispondenza al rispettivo effettivo ammontare, limitandosi a regolare trasferimenti tra Enti del comparto delle pubbliche amministrazioni.

Gli oneri derivanti dalla maggiore spesa per il CONI e per l'UNIRE (pari a 200 milioni di euro, per ciascun anno del triennio) sono coperti da previsioni di maggiori entrate derivanti da giochi e scommesse ippiche.

Infine, l'onere derivante da minori entrate correnti prodotte da agevolazioni fiscali (50,5 milioni, art. 2, commi 17 e 18) e le maggiori spese (40 milioni, art. 2, comma 19) per l'autotrasporto risulta coperto con le maggiori entrate (90,5 milioni di euro), rappresentate dal versamento in entrata al bilancio dello Stato delle risorse dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti giacenti fuori della tesoreria statali (art. 2, comma 21).

4. I decreti legislativi.

I decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre sono stati complessivamente dodici, di cui undici attuativi di direttive e regolamenti comunitari e soltanto uno di leggi di delega.

Ad eccezione dei decreti n. 188 del 20 novembre e n. 194 del 19 novembre, relativi rispettivamente all'immissione in mercato, raccolta, trattamento, riciclaggio e smaltimento di pile ed accumulatori e alla disciplina delle modalità di finanziamento dei controlli sanitari ufficiali - decreti che prevedono significativi incrementi delle connesse attività amministrative, i cui oneri sono posti a carico dei soggetti destinatari e coperti mediante la fissazione di tariffe -, tutti gli altri provvedimenti non prevedono oneri, sia perché in larga maggioranza di contenuto normativo totalmente privo di effetti finanziari, sia perché l'incremento di attività amministrativa determinato nei casi residui dalla nuova normativa appare complessivamente modesto e tale da poter rientrare nei compiti dei vari organismi pubblici preposti.

In questi ultimi casi è comunque sempre presente la clausola di neutralità finanziaria formulata nel modo più esteso, con l'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.

Non vi sono pertanto particolari osservazioni da formulare in relazione ai decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre.

PAGINA BIANCA

Tavole

Tavola 1

**ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO
SETTEMBRE-DICEMBRE- 2008**

N.	LEGGE N. a)	DATA	G.U. N.	DATA	CONV. D.L. N.	SCHEDA COPERTUR A b)	INIZIATIVA
1	138	04/08/08	206 S.O.	03/09/08			Gov.
2	166	27/10/08	252	27/10/08	134/08	1-3	Gov.
3	167	17/10/08	255 S.O.	30/10/08			Gov.
4	168	17/10/08	255 S.O.	30/10/08			Gov.
5	169	30/10/08	256	31/10/08	137/08		Gov.
6	175	15/10/08	263 S.O.	10/11/08			Gov.
7	176	15/10/08	263 S.O.	10/11/08			Gov.
8	177	15/10/08	263 S.O.	10/11/08			Gov.
9	178	15/10/08	263 S.O.	10/11/08			Gov.
10	179	15/10/08	263 S.O.	10/11/08			Gov.
11	181	13/11/08	268	15/11/08	143/08	4-5	Gov.
12	183	20/11/08	274	22/11/08	147/08	6-15	Gov.
13	184	19/11/08	276	25/11/08	149/08		Gov.
14	186	28/11/08	281	01/12/08	151/08	16-17	Gov.
15	189	04/12/08	286	06/12/08	154/08	18-20	Gov.
16	190	04/12/08	286	06/12/08	155/08		Gov.
17	199	18/12/08	296	19/12/08	158/08	21	Gov.
18	201	22/12/08	298	22/12/08	162/08	22-26	Gov.
19	203	22/12/08	303 S.O.	30/12/08			Gov.
20	204	22/12/08	303 S.O.	30/12/08			Gov.
21	205	30/12/08	303	30/12/08	171/08	27-39	Gov.

a) Il titolo delle leggi recanti nuovi oneri finanziari è riportato nelle schede di copertura.

b) Le leggi, per le quali è omessa l' indicazione del numero di scheda, non recano nuovi oneri finanziari espressi.

Tavola 2

**ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO
SETTEMBRE-DICEMBRE 2008**

Legge	2008	2009	2010		Oneri pluriennali		Oneri permanenti (a regime)
166		30.000.000	60.000.000	*	30.000.000		30.000.000
181		5.137.296	4.785.678				4.785.678
183	151.553.806	15.014	37.508				37.508
184	25.000.000						
186	33.000.000	37.500.000	40.470.000				20.075.000
189	760.593.000	456.593.000	20.000.000				20.000.000
199		2.290.000	4.540.000				
201	47.100.000	316.000.000	6.000.000				3.000.000
205	134.800.000	54.731.240	50.000				
Totale	1.152.046.806	902.266.550	135.883.186		30.000.000		77.898.186

* Per gli anni dal 2011 al 2014.

Tavola 3

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA SETTEMBRE - DICEMBRE 2008

	2008	2009	2010	TOTALE	%
Fondi speciali:					
Parte corrente	25.234.000	42.637.296	40.470.000	108.341.296	4,95
c/ capitale				0	
Totale fondi speciali	25.234.000	42.637.296	40.470.000	108.341.296	4,95
Utilizzo di disponibilità di fondi	973.450.000	781.898.014	72.363.186	1.827.711.200	83,45
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa	153.362.806	77.731.240	23.050.000	254.144.046	11,60
Nuove o maggiori entrate				0	0,00
Altre forme di copertura				0	0,00
Totale	1.152.046.806	902.266.550	135.883.186	2.190.196.542	100,00

Tavola 4

**ELENCO DEI DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO
SETTEMBRE-DICEMBRE 2008**

N.	DECRETO LEGISLATIVO	DATA	G.U. n.	DATA	ATTUATIVO DI:
1	142	04/08/08	216	15/09/08	Dir. Com. 2006/68
2	144	04/08/08	218	17/09/08	Dir. Com. 2006/22
3	145	28/07/08	219	18/09/08	Dir. Com. 2006/121
4	148	04/08/08	225 S.O.	25/09/08	Dir. Com. 2006/88
5	152	11/09/08	231 S.O.	02/10/08	Legge n. 62/05
6	159	03/10/08	247	21/10/08	Dir. Com. 2005/85
7	160	03/10/08	247	21/10/08	Dir. Com. 2003/86
8	173	03/11/08	260	06/11/08	Dir. Com. 2006/46
9	187	17/11/08	282	02/12/08	Dir. Com. 2002/59
10	188	20/11/08	283 S.O.	03/12/08	Dir. Com. 2006/66
11	194	19/11/08	289	11/12/08	Reg. 882/2004
12	195	19/11/08	291	13/12/08	Reg. 1889/2005

PAGINA BIANCA

Schede di copertura

SCHEDA N. 1

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 ottobre 2008, n. 166

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 agosto 2008, n. 134, recante disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi.

Articolo 2 comma 4 *a*

Oggetto della disposizione:

Concessione di trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria e di mobilità, per periodi massimi pari a 48 mesi e 36 mesi indipendentemente dall'età anagrafica e dall'area geografica, al personale operante presso le imprese esercenti servizi pubblici essenziali in amministrazione straordinaria.

4. UTILIZZO DI DISPONIBILITA' DI FONDI

A carico delle disponibilità del Fondo per l'occupazione, come rifinanziato dal c. 6 dell'art. 63 del d.l. n. 112/08, convertito, con modificazioni, dalla lg. n. 133/08.

I	ANNO	2009	Importo	€	30.000.000
---	------	------	---------	---	------------

(A completamento della copertura vedere scheda successiva).

CORR. TEMP.

SCHEMA N. 2

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 ottobre 2008, n. 166

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 agosto 2008, n. 134, recante disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi.

Articolo 2 comma 4 *b*

Oggetto della disposizione:

Concessione di trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria e di mobilità, per periodi massimi pari a 48 mesi e 36 mesi indipendentemente dall'età anagrafica e dall'area geografica, al personale operante presso le imprese esercenti servizi pubblici essenziali in amministrazione straordinaria.

5. ALTRE FORME DI COPERTURA

Utilizzo della riduzione lineare degli stanziamenti di parte corrente relativi alle autorizzazioni di spesa come determinate dalla tabella C allegata alla legge n. 244/2007.

II	ANNO	2010	Importo	€	30.000.000
----	------	------	---------	---	------------

Oneri a regime: € 30.000.000 a decorrere dal 2011

(A completamento della copertura vedere scheda precedente).

CORR. PERM.

SCHEDA N. 3

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 ottobre 2008, n. 166

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 agosto 2008, n. 134, recante disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi.

Articolo 2 comma 4 *b*

Oggetto della disposizione:

Rifinanziamento del Fondo di riserva, di cui all'art. 9^{ter}, della legge n. 468/78, e successive modificazioni, per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente.

4. UTILIZZO DI DISPONIBILITA' DI FONDI

A valere sulle risorse allocate nel fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

I	ANNO	2010	Importo	€	30.000.000
---	------	------	---------	---	------------

Oneri successivi: € 30.000.000 per ciascuno degli anni dal 2011 al 2014.

CORR. PLUR.