

7. Considerazioni conclusive

Quanto sin qui esposto delinea con sufficiente chiarezza il quadro complessivo delle risultanze del patrimonio dello Stato e degli effetti sul conto delle scelte gestionali dell'esercizio.

Sono intervenute nell'esercizio alcune incoraggianti novità, come il primo censimento dei beni immobili dello Stato ed interventi normativi per la riduzione della spesa per gli usi governativi e per la razionalizzazione degli spazi in uso alle amministrazioni pubbliche, nonché per la valorizzazione degli immobili.

Rimangono, tuttavia, alcuni profili che limitano la significatività delle risultanze del conto, quali la mancanza di una chiara esposizione delle operazioni connesse ai conti correnti di Tesoreria, con la conseguente esigenza di una rappresentazione contabile complessiva delle risorse finanziarie destinate ai centri di spesa, provenienti dal bilancio e dalla Tesoreria.

A una maggiore chiarezza e trasparenza dei conti pubblici possono contribuire la definizione di un nuovo e più completo conto di cassa, con il consolidamento dei dati di bilancio e quelli di Tesoreria, nonché una riclassificazione del sistema dei conti pubblici, con trasposizione delle transazioni in termini di SEC'95, per realizzare un raccordo chiaro e condiviso tra i dati di cassa e quelli di contabilità nazionale, nonché del raccordo tra flussi e *stock*.

Vi sono, inoltre, altri profili che limitano la significatività delle risultanze del conto, quali la discordanza tra attività contrattuale ed iscrizione dei relativi effetti sul conto del patrimonio per quanto riguarda i beni mobili in gestione del Ministero della difesa, con iscrizioni di valori dei prezzi di inventario del tutto anacronistici e non connessi ai costi di acquisto sostenuti.

Rimane, infine, un'incompleta applicazione, ad oltre un decennio dalla sua previsione, della classificazione delle voci del conto secondo il SEC'95 che non consente, tra l'altro, una raffrontabilità dei dati con i corrispondenti conti degli altri Paesi europei.

Capitolo IV

La legislazione di spesa e i mezzi di copertura

- 1. Premessa**
- 2. Dati e valutazioni d'insieme**
- 3. Le tecniche di quantificazione degli oneri**
- 4. Le modalità di copertura**
- 5. La legge finanziaria e la copertura degli oneri di natura corrente**
- 6. I decreti legislativi**

Tavole

1. Premessa

Questo capitolo contiene, analogamente agli anni precedenti, brevi note sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 2007, tratte prevalentemente dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento – in base al disposto dell'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.

Come è noto, in considerazione del sempre più frequente ricorso a norme di delega, che determina uno spostamento dell'asse decisionale concreto in direzione dei decreti legislativi, all'inizio del 2005 la Corte ha assunto l'iniziativa di sottoporre ai Presidenti delle Commissioni

bilancio delle due Camere l'opportunità – su cui i Presidenti stessi hanno convenuto – di estendere ai decreti legislativi le relazioni trimestrali sulle leggi di spesa.

Infatti, soltanto attraverso l'esame delle norme sostanziali da cui direttamente deriva l'eventuale onere posto a carico della finanza pubblica possono essere formulate valutazioni sull'aderenza delle norme stesse alle autorizzazioni di spesa contenute nelle leggi di delega o riscontrato l'effettivo rispetto da parte delle norme delegate dalla eventuale clausola di neutralità finanziaria apposta alla legge di delega.

Per una completa rassegna della legislazione di spesa del 2007 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi e sui singoli decreti legislativi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 16 luglio 2007, il 27 novembre 2007 e il 6 maggio 2008.

Al capitolo sono allegate quattro tavole, la prima delle quali elenca, in ordine cronologico, i nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi; la seconda illustra la ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura; la terza distingue, per ciascuna legge, le spese correnti da quelle di investimento; infine la quarta elenca i decreti legislativi pubblicati nell'anno.

Come anche nei precedenti esercizi, gli oneri indicati non esauriscono completamente quelli effettivamente derivanti dalla legislazione dell'anno. Permane, infatti, la presenza di ulteriori oneri non quantificati o quantificati in modo insufficiente e di oneri la congruità della cui quantificazione appare incerta: oltre che alle pagine che seguono, si rinvia, per un esame puntuale e dettagliato delle singole fattispecie, alle citate relazioni trimestrali.

Conseguenze di rilievo sono poi correlate all'accresciuta incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria. Anche se il loro numero ha subito una riduzione rispetto agli ultimi due esercizi, il loro rilievo finanziario resta eccezionalmente elevato: nell'esercizio in esame, infatti, oltre il 90 per cento della spesa relativa alle annualità comprese nel bilancio pluriennale è contenuto nelle leggi di conversione, sia per effetto di norme di spesa previste fin dall'origine, sia anche per l'inserimento di ulteriori disposizioni di spesa conseguenti all'approvazione di emendamenti presentati nel corso del procedimento di conversione.

Come già in passato, non sono mancati vistosi esempi di proliferazione di norme in tale sede, come ad esempio nella conversione del decreto-legge n. 300 del 2006 (legge n.17 del 26 febbraio): il decreto constava infatti di sei articoli per complessivi ventinove commi, passati nella legge di conversione a ventinove articoli per complessivi settantatre commi. Al termine

dell'esame del disegno di legge di conversione, il Presidente della Commissione bilancio della Camera ha rilevato che “la Commissione giunge all'espressione del parere con numerose difficoltà a causa di un insufficiente lavoro istruttorio da parte del Governo” e il Presidente della Commissione bilancio del Senato ha espresso il disagio di tutta la Commissione per la ristrettezza dei tempi a disposizione del Parlamento ed in particolare della Commissione bilancio, ciò che ha reso “molto difficile un esame approfondito di temi che richiederebbero tempi di esame assai più congrui”.

La concentrazione della parte più significativa della spesa, anzi della sua quasi totalità, in provvedimenti d'urgenza determina gravi effetti negativi, su cui la Corte ha ripetutamente richiamato l'attenzione, specie per l'abituale inserimento nel corso del procedimento di conversione di disposizioni di spesa ulteriori o sostitutive di quelle previste nel testo originario: a parte i casi – meno frequenti - di totale mancanza della relazione tecnica, spesso gli emendamenti sono supportati 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, determinati dalle necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione, nonché dalla chiusura dell'esame per l'apposizione della questione di fiducia.

Nel complesso, tuttavia, come già rilevato nelle relazioni più recenti, la “tenuta” delle previsioni di spesa contenute nella legislazione degli ultimi anni è superiore al passato per effetto essenzialmente delle nuove regole poste dalla legge n. 246 del 2002 (c.d. “taglia-spesa”) ed anche dell'attenzione delle Assemblee legislative alle esigenze di corretta identificazione e copertura degli oneri, che ha condotto all'adesione nella maggior parte dei casi ai pareri espressi dalle Commissioni bilancio, con la conseguente eliminazione di una serie di disposizioni contenute negli originari disegni di legge o introdotte nel corso della discussione parlamentare di merito.

Va infine tenuto presente – salva l'eccezione rappresentata proprio nel 2007 dalla utilizzazione in due riprese dei c.d. “tesoretti”, su cui ci si sofferma nelle pagine che seguono – che il rilievo finanziario della legislazione di spesa ha complessivamente subito negli ultimi esercizi una notevole contrazione, che trova riscontro nella progressiva riduzione dell'entità delle risorse allocate nel fondo speciale di parte corrente ed in quello di parte capitale.

Il fenomeno, oltre che dalla necessità di contenere i nuovi oneri a fronte della lievitazione della spesa corrente a legislazione vigente, dipende in larga misura dal fatto che, a partire dalla riforma della struttura della legge finanziaria recata dalla legge n. 208 del 1999, quest'ultima contiene misure di natura espansiva, che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa.

Tuttavia, questa diversa allocazione delle risorse ha determinato, soprattutto per effetto degli oneri derivanti da provvedimenti d'urgenza, il ricorso generalizzato a modalità di copertura diverse dai fondi speciali e pertanto non legate alla programmazione della spesa.

2. Dati e valutazioni d'insieme

Nel corso dell'anno in esame sono state complessivamente pubblicate 58 leggi, a fronte di 129 nel 2006, di 108 nel 2005 e di 139 nel 2004: in base alla loro tipologia, circa un terzo (19 leggi) riguarda la ratifica di trattati internazionali, poco meno del trenta per cento (16 leggi) provvede alla conversione di decreti legge, mentre le leggi di iniziativa parlamentare sono soltanto 6, molto al di sotto della media dei precedenti esercizi.

Come risulta dall'allegato prospetto n. 1, le leggi che hanno dichiarato conseguenze in termini di oneri – oltre alla legge finanziaria e alla legge 247 del 24 dicembre, collegata alla manovra di bilancio - ammontano a 28 (68 nel 2006, 59 nel 2005 e 77 nel 2004), ivi compresa la legge n. 222 del 29 novembre, di conversione del decreto-legge 159 del 1° ottobre, che, nonostante talune connessioni con la manovra di bilancio per il 2008, ha un impatto normativo e finanziario relativo quasi esclusivamente all'esercizio 2007. Poco meno della metà del totale (12) ha ad oggetto la ratifica di trattati internazionali ed oltre un terzo (10) provvede alla conversione di decreti-legge; nessuna legge di iniziativa parlamentare comporta oneri.

Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 2007/2009, che si estende anche all'esercizio 2006 per effetto dell'origine nell'esercizio stesso di numerosi oneri, ammontano a complessivi 20.413 milioni di euro: l'importo si discosta notevolmente da quelli degli ultimi tre esercizi (13.093 milioni di euro nell'esercizio 2006, 9.184 nell'esercizio 2005 e 12.297 nell'esercizio 2004), ma esclusivamente per effetto delle già citate leggi 127 e 222, di conversione rispettivamente dei decreti-legge 81 e 159, che da sole prevedono oneri – sempre nell'ambito del triennio - per circa 16.945 milioni di euro, in larga parte coperti con le maggiori entrate tributarie realizzatesi nell'anno.

La ripartizione tra i singoli esercizi compresi nel bilancio triennale è la seguente: 15.020 milioni sono imputati al 2007, 2.736 al 2008 e 2.531 circa al 2009. Al precedente esercizio 2006 sono imputati oneri per circa 125 milioni di euro per effetto di slittamenti di copertura (art. 11-bis comma 5 della legge di contabilità) relativi a spese connesse ad obblighi internazionali contenute nella legge 246 del 27 dicembre.

Dalla ripartizione per singoli esercizi sopra indicata risulta che, pur considerato che una parte cospicua degli oneri riguarda il primo anno del triennio di riferimento (2007), la quota di spese permanenti – pari a circa 2.350 milioni annui, di cui 1.890 derivanti dalla legge 127 - è particolarmente elevata, determinando così un non trascurabile irrigidimento dei futuri bilanci, tanto più che la quasi totalità delle spese stesse è collegata a posizioni di diritto soggettivo.

In tema di spese permanenti, la Corte – indipendentemente dal rilievo e dalla specificità da esse assunti nell'anno in esame – ha costantemente richiamato l'attenzione sull'opportunità dell'introduzione dell'obbligo di una motivata valutazione, sia pure di larga massima, della loro sostenibilità nel medio/lungo periodo – specie in relazione alle modalità della loro copertura – e pertanto suggerito che le tabelle A e B allegate alla legge finanziaria indichino quali accantonamenti possano essere utilizzati per questa modalità di spesa.

La ripartizione degli oneri per tipologia è indicata nell'allegata tavola n. 3. Tuttavia, in disparte il fatto che la legge n. 222 prevede sia spese correnti sia spese in conto capitale senza però consentire una netta separazione delle due tipologie, va tenuto conto, sia nei riguardi della spesa corrente, sia soprattutto del volume e della quota sul totale della spesa di investimento, che i confronti sono poco significativi per effetto della riforma della struttura della legge finanziaria recata dalla legge n. 208 del 1999 e dell'allocazione nella legge stessa di misure espansive.

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità può essere condizionata, come sempre, da un duplice ordine di fattori: da un lato la presenza di ulteriori oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura e dall'altro i problemi di congruità delle quantificazioni effettuate.

Sotto il primo profilo, anche nella legislazione di spesa del 2007, come già negli esercizi più recenti, l'indicato limite riveste scarso rilievo per la presenza complessivamente marginale di oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura.

Sotto il secondo profilo, come risulta dalle osservazioni formulate nelle relazioni trimestrali ed anche, sinteticamente, dall'esposizione che segue, pur tenuto conto ai fini della loro attendibilità della natura di tetto di spesa di numerosi stanziamenti recati dalle leggi dell'anno in esame, la congruità delle quantificazioni effettuate non è sempre verificabile a causa dell'insoddisfacente qualità di molte relazioni tecniche e della scarsità di informazioni da esse fornite, specie per gli emendamenti ai provvedimenti di urgenza, discussi spesso a ridosso della scadenza dei termini di conversione.

Ai fini della "tenuta" delle previsioni di spesa costituiscono comunque un buon supporto le regole della legge n. 246 del 2002, ed in particolare la norma di carattere preventivo secondo cui ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese deve indicare espressamente, per ciascuno anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime.

L'obbligo di indicare espressamente le autorizzazioni di spesa connesse alle singole disposizioni onerose – che persegue il duplice obiettivo di una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa e di una più agevole identificazione delle cause di eventuali eccedenze – è stato generalmente rispettato.

Per quanto riguarda la clausola di salvaguardia, nelle relazioni trimestrali sono state indicate alcune disposizioni di spesa – di rilievo complessivamente modesto- cui la clausola stessa avrebbe dovuto essere apposta: si tratta per lo più di stanziamenti formulati come tetti di spesa a fronte di norme sostanziali costitutive di diritti soggettivi a favore di una platea di beneficiari il cui numero non è esattamente quantificabile "a priori".

Pertanto, la voce di spesa di maggior rilievo tra quelle contenute nella citata legge 127 del 3 agosto, di conversione del decreto-legge 81, relativa alla corresponsione di una somma aggiuntiva a favore dei pensionati di età pari o superiore ai 64 anni in possesso di determinati requisiti, non è quantificata nel testo della legge di conversione, ma soltanto nella relazione tecnica al relativo disegno di legge: in essa, inoltre, lo stanziamento era qualificato come limite massimo di spesa, mentre la norma definitiva conferisce diritti soggettivi a tutti gli interessati, senza però prevedere la clausola di salvaguardia ed il relativo monitoraggio richiesti dalla legge di contabilità per gli stanziamenti di carattere presuntivo.

La citata relazione fornisce una stima non dettagliata degli oneri ed indica gli stessi in 900 milioni di euro per il 2007, 1.233 milioni per il 2008, 1.266 milioni per il 2009 e 1.300 milioni a regime a decorrere dal 2010.

Al riguardo, è stato osservato che, trattandosi di oneri di grande rilievo, oggetto di una quantificazione di carattere meramente previsionale, l'apposizione della clausola di salvaguardia avrebbe dovuto ritenersi assolutamente necessaria.

Per quanto riguarda le modalità operative, le clausole di salvaguardia apposte nella legislazione dell'anno fanno riferimento sia alla procedura di cui all'art. 11 *ter* comma 7 della legge di contabilità sia, più raramente, a quella di cui all'art. 11 comma 3 lett. I-*quater* della legge medesima. La prima delle due procedure è più rigorosa e, almeno in teoria, più tempestiva della seconda, che consente il diretto inserimento nella legge finanziaria di norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi per l'attuazione delle quali si verifichino scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o d'entrata, ma può essere utilizzata, come è noto, soltanto qualora le spese derivino da interventi di carattere obbligatorio e siano connesse a specifiche tipologie iscritte nell'elenco dei capitoli allegati allo stato di previsione del Ministero dell'economia per i quali il Ministro può autorizzare il ricorso alle risorse stanziare nell'apposito Fondo.

Nella legislazione dell'anno è infine presente un gran numero di disposizioni espressamente qualificate come finanziariamente neutre, ma la cui effettiva mancanza di effetti sulla finanza pubblica ha destato le più vive perplessità, in relazione alle quali sono state formulate numerose osservazioni nei referti quadrimestrali.

Le osservazioni di maggior rilievo sotto il profilo del possibile rilievo finanziario delle disposizioni sono contenute in particolare nella legge n. 40 del 2 aprile, di conversione del decreto-legge n. 7, in materia di tutela dei consumatori, promozione della concorrenza e sviluppo di attività economiche.

L'art. 1 prevede, infatti, il divieto per gli operatori della telefonia mobile di applicare costi fissi e contributi per la ricarica di carte prepagate e di fissare limiti temporali massimi di utilizzo del traffico acquistato.

Secondo la relazione tecnica, tali disposizioni non comportano alcun effetto sulla finanza pubblica; il Governo ha inoltre sostenuto, in sede di Commissione bilancio Camera, che i divieti non determineranno una diminuzione di gettito in considerazione dell'elevata elasticità della

domanda e del fatto che presumibilmente essi risulteranno irrilevanti ai fini degli importi complessivamente pagati dai consumatori per l'acquisto delle carte prepagate.

Premesso che le dimensioni finanziarie derivanti dalle disposizioni in esame sono di grande rilievo, in quanto tra contributi di ricarica e scadenza dell'utilizzo delle carte prepagate i ricavi dei gestori si avvicinavano ai 2 miliardi di euro annui al netto dell'IVA, si è osservato che dalle disposizioni stesse deriva un effetto sostanzialmente diretto di perdita di gettito per la secca diminuzione degli introiti dei gestori. Il recupero del precedente livello di introiti o addirittura il suo incremento – come ipotizzato dal rappresentante del Governo - connesso com'è a modifiche tariffarie e/o ad ampliamenti del mercato, appare eventuale e difficilmente quantificabile, e destinato comunque ad essere ottenuto in tempi non brevi.

In conclusione, si è ritenuto che sarebbe stato opportuno tener conto degli effetti immediati di minor gettito e prevedere un apposito monitoraggio per l'accertamento degli eventuali effetti espansivi ascritti alla nuova normativa.

Si è poi osservato, tra l'altro, che effetti indiretti di perdita di gettito, anche se di minor rilievo, connessi alla minore redditività dei settori interessati sono prevedibili anche in relazione alle misure per la concorrenza e per la tutela del consumatore nei servizi assicurativi, previste dall'art. 5, ed in relazione alla soppressione delle penali stabilite dalle banche e dagli altri istituti di credito in caso di estinzione anticipata totale o parziale dei mutui immobiliari di cui all'art. 7.

Particolare attenzione è stata infine dedicata alla revoca delle concessioni rilasciate alla TAV S.p.A. dall'ente Ferrovie dello Stato S.p.A. con estensione a tutti i rapporti convenzionali stipulati da TAV S.p.A. con "*general contractors*" (art. 13 commi da 8-*quinquiesdecies* a 8-*undevicies*). Si è infatti disposto che FF.SS. S.p.A. accerti e rimborsi gli oneri derivanti dalle attività progettuali e preliminari ai lavori di costruzione oggetto di revoca nel limite dei soli costi effettivamente sostenuti e parametrando l'indennizzo al solo danno emergente. Entro il 30 giugno di ciascun anno il Governo deve trasmettere al Parlamento una relazione sugli effetti economico-finanziari derivanti dall'attuazione di tali disposizioni.

Secondo la relazione tecnica, la revoca delle concessioni non comporta alcun onere aggiuntivo, ed anzi un relevantissimo risparmio di spesa derivante dal confronto tra l'onere per gli indennizzi ed i costi che si sarebbero sostenuti per la realizzazione delle opere da parte dei "*general contractors*".

Nella nota depositata dal Governo presso la Commissione bilancio Camera, si afferma che la previsione dell'affidamento delle opere mediante procedure di gara determinerebbe una

significativa contrazione dei costi complessivi a carico della finanza pubblica, di entità tale da compensare gli oneri derivanti dalla corresponsione degli indennizzi; si afferma inoltre che la revoca delle concessioni non pregiudica la disponibilità, in capo a TAV, dei progetti già predisposti e che infine i nuovi criteri per la determinazione degli indennizzi da corrispondere in presenza di revoche di atti amministrativi – sommariamente sopra indicati – sono formulati in termini tali da evitare, o quanto meno circoscrivere, il rischio che dalle revoche possa derivare un rilevante contenzioso.

Tutto ciò premesso, si è rilevato che appare estremamente aleatoria una valutazione *ex ante* della possibile compensazione, senza disallineamenti dal punto di vista temporale, tra gli oneri derivanti dall'obbligo di corrispondere gli indennizzi, cui potrebbero sommarsi ulteriori oneri derivanti dalla non remota possibilità che si determini un contenzioso con i concessionari, e i risparmi attesi dall'affidamento delle opere mediante gara.

Pur tenuto conto che sotto quest'ultimo profilo la nuova normativa dovrebbe contribuire ad evitare l'insorgenza di un pesante contenzioso e pur considerate le rilevanti differenze di costi – peraltro non facilmente comparabili – tra la tratta affidata a gara europea e quelle affidate a trattativa privata, non possono pertanto non essere manifestate perplessità sia sull'entità dei risparmi ipotizzati, anche in relazione ad eventuali problemi circa l'acquisizione della proprietà dei progetti predisposti a cura dei “*general contractors*”, sia soprattutto sulla coincidenza temporale tra oneri e risparmi.

Non è stato infine chiarito quali importi fossero già iscritti nei conti pubblici con riferimento alle spese in questione: è, infatti, soltanto in relazione ad una riduzione di importi già iscritti nei tendenziali della PA che può configurarsi un risparmio suscettibile di essere portato a compensazione di nuovi oneri.

3. Le tecniche di quantificazione degli oneri

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.

A titolo di esempio può essere a tale proposito citata la legge 17 del 26 febbraio, di conversione del decreto-legge 300 del 2006, recante una lunga serie di disposizioni di proroga di termini relativi ai settori più vari, la maggior parte delle quali introdotte nel corso del procedimento di conversione: in essa infatti, mentre le norme originarie sono regolarmente corredate di relazione tecnica, quelle aggiunte ne sono pressoché totalmente prive.

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 per lo più 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 originali 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 degli stanziamenti di parte capitale: come più volte osservato, tali indicazioni dovrebbero non soltanto offrire la dimostrazione della congruità di tali stanziamenti rispetto agli obiettivi perseguiti, ma anche 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.

Tra i numerosi esempi di insoddisfacenti tecniche di quantificazione (una esauriente rassegna è contenuta nelle relazioni trimestrali) va posto l'accento sulla voce di spesa di

maggior rilievo contenuta nella citata legge n. 222 del 29 novembre, di conversione del decreto-legge 159: si tratta della misura fiscale di sostegno a favore dei contribuenti a basso reddito (art. 44), ai cui fini viene istituito un fondo, per l'anno 2007, con una dotazione di 1.900 milioni, che non è supportata in sede di relazione tecnica da indicazioni sul numero dei soggetti beneficiari. Considerato che la norma individua sia la platea dei beneficiari stessi (soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche la cui imposta dovuta per l'anno 2006 risulti pari a zero), sia l'esatta misura delle detrazioni fiscali spettanti, non vi è dubbio che essa attribuisca dei diritti soggettivi il cui soddisfacimento non sembra poter essere limitato dalle risorse del fondo.

Non è stato di conseguenza possibile fornire valutazioni sulla congruità di uno stanziamento così rilevante.

4. Le modalità di copertura

Rinviando alle osservazioni formulate nelle pagine successive relativamente a specifiche fattispecie, quanto alle modalità di copertura continua a manifestarsi il fenomeno del prevalente ricorso a modalità diverse dai fondi speciali e pertanto non legate alla programmazione della spesa. Nel 2007 tale fenomeno si è manifestato in misura particolarmente massiccia per effetto dei due provvedimenti, già ampiamente citati, per i quali, a copertura di nuovi oneri, sono state utilizzate in larga parte risorse derivanti da incrementi del gettito tributario.

Infatti, pur considerato che le spese per la prosecuzione di missioni militari all'estero (legge n. 38 del 29 marzo, di conversione del decreto-legge n. 4 del 31 gennaio), pari a un miliardo di euro, sono solo formalmente attuate con la modalità della riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa - ma in realtà con risorse allocate sul fondo speciale di parte corrente, che vanno a costituire il 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 arriva neppure ad un decimo del totale.

Si conferma pertanto la difficoltà di contenere la spesa entro i limiti, già molto ridotti rispetto al passato, delle risorse allocate nei fondi speciali.

Nel primo dei due provvedimenti sopra indicati (legge n. 127 del 3 agosto, di conversione del decreto-legge 81 del 2 luglio), a copertura della parte più cospicua degli oneri da sostenere nell'esercizio 2007 vengono utilizzate pressoché interamente le risorse derivanti da maggiori

entrate tributarie, al netto delle maggiori spese, quali risultavano dal disegno di legge di assestamento che era stato presentato il 29 giugno, ma il cui *iter* è stato completato solo successivamente alla legge di conversione. Una parte dei nuovi oneri – per circa 1,5 miliardi annui – è di carattere permanente.

Al riguardo, si è osservato che non appare rispondente a criteri di buona pratica di bilancio l'utilizzazione in epoca molto lontana dalla chiusura dell'esercizio di maggiori entrate tributarie quantificate a livello presuntivo – senza neppure far cenno all'andamento delle entrate extratributarie, che alla data del provvedimento appariva decisamente recessivo- per far fronte a nuove spese certe: ciò, indipendentemente da altri aspetti contingenti, tra cui l'opportunità di avvalersi del ciclo economico favorevole per il percorso di riduzione del debito, potrebbe pregiudicare lo stesso rispetto del saldo netto da finanziare originariamente previsto.

Si tratta comunque di una forma di copertura al di fuori delle regole previste dalla legge di contabilità: si è ricordato a tale proposito che una modalità per certi versi analoga, ma anzi meno suscettibile di scostamenti a consuntivo, quale l'utilizzazione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio su determinati capitoli di spesa, originariamente contenuta nella legge di contabilità, è stata successivamente soppressa proprio nello spirito di un maggior rigore delle norme di copertura (art. 11-ter comma 1 lett. c abrogato dall'art. 1 *bis* della legge n. 425/96, di conversione del DL n. 323/1996).

Nei mesi successivi all'approvazione della legge si è avuta conferma dell'aumento del gettito tributario e sono state fornite alcune notizie sulla strutturalità di una parte del gettito stesso. Non vi erano però, all'epoca, sufficienti elementi per una valutazione altrettanto ottimistica dell'andamento della spesa, tenuto anche conto della sua accentuata stagionalità.

Per gli esercizi 2008 e 2009, inclusi nel bilancio triennale, non erano state fornite né stime circa l'andamento della spesa, né elementi per la valutazione della strutturalità delle maggiori entrate, con la conseguente impossibilità di determinare, neppure a livello previsionale, quel miglioramento del saldo netto da finanziare che costituisce il presupposto per la copertura dei nuovi oneri e con il rischio di dover effettuare, in anni in cui sono attesi tassi di crescita inferiori al 2007, ulteriori correzioni degli andamenti a legislazione vigente per conseguire nel 2011 – come previsto dal Dpef – un saldo prossimo al pareggio.

Inoltre, come si è già accennato, per la voce di spesa di maggior rilievo, relativa alla corresponsione di una somma aggiuntiva a favore dei pensionati di età pari o superiore ai 64 anni in possesso di determinati requisiti, pur trattandosi di norma che conferisce diritti

soggettivi di natura pensionistica, non sono previsti né la clausola di salvaguardia né il relativo monitoraggio richiesti dalla legge di contabilità per gli stanziamenti di carattere presuntivo.

Risulta anche violato il quinto comma dell'art. 11-ter della legge di contabilità, che, per le disposizioni legislative in materia pensionistica, richiede un quadro analitico di proiezioni finanziarie almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari, da inserire nella relazione tecnica.

Il secondo provvedimento (legge n. 222 del 29 novembre, di conversione del decreto-legge 159 del 1° ottobre) reca interventi che operano quasi esclusivamente nel 2007, con effetti onerosi pari in tale esercizio a 8.407 milioni e nei due esercizi successivi rispettivamente a circa 9 e circa 17.

La copertura è affidata – per l'anno 2007 – quanto a 5.978 milioni alle maggiori entrate tributarie nette ulteriori rispetto a quelle incluse nell'assestamento e già utilizzate a copertura del decreto legge 81, quanto a 1.320 milioni alla riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per il finanziamento del bilancio delle comunità europee e quanto a 1.100 milioni alla riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per le aree sottoutilizzate. Viene inoltre utilizzato per 10 milioni il Fondo speciale di parte corrente e per 56 milioni il Fondo di riserva per le spese impreviste.

Gli oneri – di rilievo minimo - relativi al 2008 e il 2009 sono coperti in parte (rispettivamente per 3,6 e 5,6 milioni) a carico del Fondo speciale di parte corrente ed in parte (rispettivamente per 5,4 e 11,3 milioni) mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per le aree sottoutilizzate.

L'utilizzazione di maggiori entrate formatesi in corso d'esercizio, seppure, come nel caso di specie e a differenza del precedente caso analogo (decreto legge 81), in epoca non lontana dalla sua chiusura, quando cioè le stime sugli andamenti degli aggregati di bilancio tendono a stabilizzarsi, non è comunque neppure essa apparsa rispondente a criteri di buona pratica di bilancio.

Le maggiori entrate, necessariamente quantificate a livello comunque presuntivo – e senza alcun cenno al contemporaneo andamento delle entrate extratributarie – sono, infatti, destinate alla copertura di nuove spese certe. Ciò, indipendentemente da altri aspetti, tra cui, come già rilevato per il provvedimento precedente, l'opportunità di avvalersi del ciclo economico favorevole per il percorso di riduzione del debito, avrebbe potuto pregiudicare,

insieme ad un andamento della spesa anch'esso all'epoca non esattamente prevedibile, lo stesso rispetto del saldo netto da finanziare originariamente previsto.

Pur considerato che, a differenza del decreto legge 81, gli effetti prodotti dalla legge in esame sugli esercizi successivi al 2007 sono minimi e comunque coperti con riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa, resta il fatto che la forma di copertura adottata è al di fuori delle regole previste dalla legge di contabilità.

Infine, al di là degli specifici aspetti negativi e della sua disarmonia con il sistema, questa modalità presenta comunque il rischio che una possibile sottostima delle entrate in sede di costruzione del bilancio a legislazione vigente possa costituire una riserva per la copertura di futuri oneri, eludendo così elementari esigenze di trasparenza e di corretta impostazione del bilancio.

La riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per il finanziamento del bilancio delle comunità europee pone anch'essa alcuni problemi.

Quanto, infatti, ai 1.300 milioni di euro già utilizzati dal decreto-legge, si tratta di una riduzione sia di competenza che di cassa, operata dalla legge di assestamento, dell'originario stanziamento relativo alle risorse proprie dell'Unione europea, riduzione che sarebbe dovuta alla rideterminazione del contributo comunitario 2007 richiesto dalla Commissione dell'Unione.

L'utilizzazione di tali risorse non sembra pertanto avere il carattere di una riduzione di precedente autorizzazione legislativa di spesa, quanto quello dell'utilizzazione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio su determinati capitoli di spesa, ora non più consentita dalla legge di contabilità per effetto della citata legge n. 425/96.

L'operazione appare in sostanza analoga a quella condotta sul versante dell'entrata con l'utilizzazione delle maggiori entrate formatesi in corso d'esercizio. In entrambi i casi si utilizzano, infatti, le maggiori risorse derivanti da c.d. "errori di previsione positivi", che non a caso sono stati esclusi quali modalità di copertura di nuove spese da parte delle norme di contabilità, in quanto, come rilevato dal Servizio del bilancio del Senato, in un'ottica di tutela del saldo prestabilito e di garanzia dell'equilibrio della finanza pubblica gli errori di previsione positivi sono destinati a compensare quelli negativi.

Per effetto di emendamenti apportati nel corso del procedimento di conversione, la quota di oneri coperta con la modalità in questione è stata aumentata da 1.300 a 1.320 milioni di euro. L'ulteriore riduzione di 20 milioni dello stanziamento relativo alle risorse proprie UE per il

2007 è però estraneo alla ridefinizione delle risorse stesse operata con la legge di assestamento ed appare come una vera e propria riduzione di precedente autorizzazione di spesa. Si tratta tuttavia di un'autorizzazione di spesa di natura specifica, derivante da determinazione quantitative assunte in sede comunitaria, non suscettibili di autonome determinazioni adottate con norme nazionali.

Infine, anche qui per effetto di emendamenti apportati nel corso del procedimento di conversione, una quota di oneri pari a 56 milioni di euro viene coperta attraverso l'utilizzazione del Fondo spese impreviste di cui dall'art. 9 della legge di contabilità.

Al riguardo, si è osservato che la funzione del Fondo, così come regolato dalla norma sopra indicata, è quella di consentire l'integrazione degli stanziamenti di bilancio relativi alle spese indicate nell'allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia in caso di imprevedibili esigenze a fronte delle quali si riveli insufficiente la provvista dei mezzi finanziari attribuita dalla legge e coperta nelle forme ordinarie; non a caso, l'adozione della procedura in argomento è attribuita alla competenza del Governo e si colloca pertanto al di fuori del sistema di copertura delle leggi di spesa.

Per quanto riguarda infine le modalità di copertura delle altre leggi, si è rilevata un'utilizzazione della riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa ancora più frequente del consueto, per importi anche significativi.

Lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra rientra a pieno titolo nella fisiologia del sistema – esso rappresenta del resto una delle tre sole modalità di copertura codificate dalla legge di contabilità – ma presuppone, oltre ovviamente ad una corretta quantificazione delle nuove esigenze e alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti dai quali 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 è ripetuta senza eccezione anche nel periodo in esame.

L'omissione è poi particolarmente negativa – per la totale assenza di indicazioni sulla finalizzazione a legislazione vigente delle risorse in essi allocate – quando la copertura è effettuata mediante generica imputazione degli oneri a capitoli-fondo, che, in taluni casi, come