

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".

Peraltro, 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 originari ha poi ulteriormente inciso sulla possibilità di effettuare modifiche riducendo i tempi per un esame approfondito degli aspetti finanziari.

Il quadro complessivo delle tecniche di quantificazione degli oneri non è stato comunque caratterizzato da particolari elementi di novità e continua pertanto a presentare in sostanza i consueti caratteri, su cui la Corte si è già soffermata nelle precedenti relazioni, formulando osservazioni che qui non possono che essere ripetute.

Permane quindi in primo luogo l'elemento costante della disomogeneità delle singole relazioni tecniche: vi sono pertanto relazioni di buona qualità, che contengono dati analitici e valutazioni approfondite, e relazioni che presentano caratteri di estrema genericità, anche per la frequente mancanza del supporto di dati economico-statistici e della stessa indicazione dei dati fisici di base, con carenze a volte tali da non consentire in alcun modo la ricostruzione del percorso logico seguito per la determinazione degli oneri e di individuare pertanto il nesso tra le esigenze rappresentate e lo stanziamento.

Permane poi, tra le carenze di carattere generale delle relazioni tecniche, la mancanza di indicazioni sui criteri di quantificazione degli stanziamenti di parte capitale: come più volte osservato, tali indicazioni dovrebbero non soltanto offrire la dimostrazione della congruità di tali stanziamenti rispetto agli obbiettivi 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 quadrimestrali) 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 imprevedute 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

più volte osservato dalla Corte, sembrano aver assunto la valenza di fondi di riserva e non di stanziamenti rapportati ad esigenze già individuate.

Si è richiamata infine l'attenzione sugli aspetti di criticità delle coperture di oneri di carattere permanente effettuate mediante riduzione di autorizzazioni di spesa relative a Fondi, la determinazione delle cui risorse è rinviata alla tab. C della legge finanziaria, come la copertura a carico del Fondo per le politiche sociali degli oneri derivanti dall'istituzione dell'Agenzia nazionale per i giovani, disposta dalla n. 15 del 23 febbraio, di conversione del decreto-legge n. 297/2006.

L'utilizzazione della tab. C a copertura di oneri permanenti di carattere rigido, in quanto connessi a diritti soggettivi, si pone, infatti, in contrasto con la sua stessa ragion d'essere, consistente nella modulabilità degli stanziamenti in essa allocati. Possono essere pertanto rinviati alla tab. C della legge finanziaria soltanto gli oneri ultratriennali non ancora determinati nel loro importo (arg. ex art. 11, comma 3, lett. d della legge di contabilità).

Serie perplessità ha destato poi l'utilizzazione –a copertura di un corrispondente incremento del finanziamento del servizio sanitario nazionale - di disponibilità del Fondo per le politiche comunitarie, disposta, in sede di conversione del decreto-legge 23 del 20 marzo, dalla legge n. 64 del 17 maggio: l'operazione, su cui la Commissione bilancio del Senato aveva formulato parere contrario, ha destato perplessità non soltanto per la connessa dequalificazione della spesa, quanto per il fatto che la disponibilità delle risorse è soltanto temporanea, come è dimostrato dall'impegno assunto dal Governo di reintegrare le risorse stesse dopo l'assestamento di bilancio.

Considerato che le disponibilità sul Fondo vengono costituite nel momento in cui i programmi comunitari vengono approvati, la sussistenza delle risorse è dovuta soltanto ad un semplice ritardo nell'avvio dei programmi europei, programmi che esulano dalla competenza dei singoli membri, tant'è che non sono stati individuati gli interventi da definanziare per garantire la copertura finanziaria del provvedimento.

Si è pertanto al di fuori non soltanto dell'ipotesi di riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa ma anche di una modalità di copertura effettiva anche se estranea alle forme indicate dalla legge di contabilità, in quanto a fini di copertura sono utilizzate, in sostanza, disponibilità provvisorie.

Un'altra forma anomala di copertura è poi contenuta nella legge n. 9 dell'8 febbraio in tema di riduzione del disagio abitativo per determinate categorie sociali. Alla copertura

dell'onere si provvede, infatti, mediante conservazione nel conto dei residui e versamento in apposita contabilità speciale di tesoreria dell'importo di 63 milioni di euro relativo all'anno 2006 a valere sull'autorizzazione di spesa di cui all'art. 2 comma 4 della legge n. 156/2005 (premio di concentrazione per talune categorie di imprese).

Tale copertura presenta aspetti non conformi alla vigente disciplina contabile, i più rilevanti dei quali sono stati posti a base del parere contrario espresso dalla Commissione bilancio del Senato in data 6 febbraio 2007.

Si tratta in particolare della mancata compensazione degli effetti finanziari in termini di fabbisogno ed indebitamento sul 2008 della conservazione in conto residui delle somme indicate a copertura del provvedimento e del fatto che il procedimento amministrativo per l'iscrizione dei residui stessi nel bilancio 2007 non risulta completato alla data di promulgazione della legge.

Si è inoltre rilevato che la disposta copertura determina non soltanto una deroga al (peraltro più volte derogato) principio di annualità di bilancio, ma anche un'ulteriore deroga alle norme di contabilità, in quanto somme di competenza 2006 non impegnate nell'anno stesso e pertanto destinate a fine esercizio all'invio in economia vengono conservate nel conto dei residui con una disposizione di legge del febbraio dell'anno successivo.

Una modalità di copertura non in armonia con il sistema è infine contenuta nella legge 176 del 25 ottobre, di conversione del decreto legge n. 147/2007. Qui, infatti, i fondi utilizzati a copertura degli interventi di cui all'art. 1 comma 7 (realizzazione di sezioni sperimentali aggregate alla scuola dell'infanzia) sono stati resi disponibili per effetto della sentenza 320/2004 della Corte costituzionale, in base alla quale l'originario impegno assunto sui fondi stessi è venuto meno.

A rigore, pertanto, la caducazione dell'impegno avrebbe dovuto avere come conseguenza l'invio in economia delle relative somme e non il loro mantenimento in bilancio quali residui.

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

La copertura degli oneri di natura corrente recati alla legge finanziaria è stata nuovamente caratterizzata dall'utilizzazione di parte del miglioramento del risparmio pubblico.

Come è noto, mentre fino alla sessione di bilancio per il 1999 non si era dato luogo a tale utilizzazione, a partire dalla sessione per il 2000 e fino a quella per il 2003, anche in ragione

della nuova struttura della legge finanziaria e della mutata situazione dei conti pubblici, si era invece costantemente utilizzato il 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.

Nelle successive tre sessioni di bilancio si era poi provveduto alla copertura degli oneri esclusivamente attraverso le risorse fornite dall'articolato della legge finanziaria e dai provvedimenti collegati.

La Corte, pur senza contestare la legittimità dell'operazione, aveva espresso qualche perplessità sulla sua sostanza, richiamando soprattutto l'attenzione sul fatto che il miglioramento del risparmio pubblico può verificarsi nell'ambito di saldi di segno positivo e negativo.

Nella prima ipotesi, pur in assenza di un'espressa previsione normativa, la soluzione adottata è apparsa maggiormente prospettabile sotto il profilo interpretativo, mentre nella seconda ipotesi si è ritenuto che tale utilizzazione – tenuto conto del percorso di risanamento ancora da compiere – non rispondesse ad opportuni criteri prudenziali, in base ai quali ci si dovrebbe far carico anche dell'ineliminabile incertezza sulla effettiva realizzazione delle previsioni di riduzioni di spesa e di nuove o maggiori entrate a fronte di oneri invece pressoché certi.

Nel caso di specie, sia il valore del risparmio pubblico dell'assestato 2007, sia quello del risparmio stesso a legislazione vigente 2008 sono di segno positivo: il primo è pari a circa 21.277 milioni ed il secondo a circa 34.146, con valori di 30.550 e di 47.800 milioni per il biennio successivo, in cui va peraltro scontata la loro ridotta rappresentatività.

Il differenziale tra i due valori risulta pertanto per il 2008 di circa 12.880 milioni, differenziale che rappresenta appunto il miglioramento del risparmio pubblico: al netto dell'utilizzazione di 9.314 milioni a copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria 2008 eccedenti i mezzi approntati dalla legge finanziaria stessa, residua un margine di 3.566 milioni, la cui entità, tenuto conto dei fattori di segno opposto risultanti da una certa prudenza nella stima delle entrate ed invece da una incerta realizzabilità delle previsioni di riduzione di spesa, è apparsa comunque tale da consentire una ragionevole valutazione di sufficienza delle risorse stesse per la copertura degli oneri di natura corrente previsti dalla legge finanziaria.

Si è peraltro rilevato che il margine del miglioramento a legislazione vigente 2008 residuale – come già indicato, pari a 3.566 milioni – è largamente inferiore all’omologo valore determinatosi nella sessione di bilancio precedente nella misura di 18.536 milioni.

La Corte ha infine osservato che comunque, in considerazione della necessità di garantire nella massima misura possibile il percorso di miglioramento strutturale dei conti pubblici nel contesto degli obblighi assunti con l’Unione europea, sarebbe positiva una riconsiderazione dell’opportunità di utilizzare questa modalità di copertura e di procedere invece al reperimento di effettive nuove risorse a copertura delle nuove spese.

6. I decreti legislativi

Come indicato nel paragrafo introduttivo, a partire dal primo quadrimestre del 2005 le relazioni quadrimestrali sulle leggi di spesa comprendono anche l’esame dei decreti legislativi pubblicati nel medesimo periodo.

Nel corso del 2007, i decreti legislativi pubblicati sono stati complessivamente 64 (61 nel 2006 e 79 nel 2005), di cui 58 attuativi di direttive comunitarie (22 nel 2006) e soltanto 6 attuativi di leggi di delega a fronte di 39 nel 2006.

A) Decreti attuativi di leggi di delega

Ad eccezione di due, i cui oneri, complessivamente modesti, sono posti a carico della CONSOB attraverso le forme di autofinanziamento previste dalla legislazione vigente, i decreti in oggetto contengono clausole di neutralità finanziaria apposte sia a singole disposizioni sia all’intero testo.

In effetti, come risulta dalla disamina contenuta nelle relazioni quadrimestrali, cui si rinvia, in alcuni casi i provvedimenti contengono norme di carattere esclusivamente procedimentale che non determinano conseguenze finanziarie o costituiscono una mera specificazione di attività già previste a legislazione vigente o infine conferiscono potestà discrezionali, come tali vincolate sotto il profilo finanziario alle dotazioni dei relativi capitoli di bilancio. Sono state inoltre recepite le ulteriori clausole cautelative cui è stato condizionato il parere favorevole espresso dalle commissioni bilancio delle due Camere.

In linea generale, sia per quanto riguarda i decreti attuativi di leggi di delega sia quelli attuativi di direttive comunitarie, il conferimento di ulteriori funzioni ad organi già esistenti, nonostante la disposta invarianza finanziaria, può comportare qualche problema di copertura: in tali casi, infatti, il rinvio all'utilizzazione degli ordinari stanziamenti di bilancio contrasta, almeno in astratto, con la circostanza che gli stanziamenti medesimi sono ovviamente quantificati sulla base della legislazione vigente e non tengono perciò conto del nuovo eventuale onere.

Pur tenuti presenti i profili di incertezza circa l'effettiva neutralità finanziaria nel medio/lungo periodo dell'attribuzione di nuovi compiti ad organismi amministrativi già esistenti, si è comunque preso atto della formulazione sempre più cogente delle clausole di invarianza, riferite all'aggregato della finanza pubblica e non al solo bilancio dello Stato e, nei casi di utilizzazione di strutture amministrative già esistenti, all'attuazione dei compiti aggiuntivi "nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente".

B) Decreti attuativi di direttive comunitarie

Si tratta, come già indicato, di 58 decreti, alcuni dei quali presentano un contenuto normativo totalmente privo di riflessi finanziari, oppure comportano adempimenti a carico della CONSOB, che, come i precedenti, nonostante l'assenza di una clausola di neutralità finanziaria, possono rientrare nei normali compiti della Commissione; eventuali maggiori oneri potrebbero comunque essere fronteggiati mediante le fonti di autofinanziamento della Commissione stessa previste a legislazione vigente.

Nell'ambito dei decreti restanti, un primo gruppo contiene una clausola di invarianza finanziaria formulata in termini generici, senza cioè riferimento a misure compensative o all'utilizzazione di specifiche risorse disponibili a legislazione vigente.

Un secondo gruppo, più numeroso, contiene una o più clausole di invarianza formulate in termini specifici, con riferimento cioè all'obbligo di avvalersi delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Un terzo gruppo, infine, prevede disposizioni produttive di oneri, espressamente quantificati, per i quali viene indicata la modalità di copertura.

I decreti del primo gruppo comportano per la loro attuazione alcune attività della PA che nel complesso appaiono comunque rientrare nei compiti già attribuiti agli organismi competenti, cui non apportano significative modifiche.

Anche i decreti del secondo gruppo non presentano nel loro complesso significativi profili di carattere finanziario: si tratta, infatti, in massima parte di attività amministrative quali esame di requisiti, trattamento di dati, vigilanza e controllo, irrogazione di sanzioni e similari.

Prescindendo dai casi in cui taluni oneri sono posti a carico di soggetti privati anche mediante la previsione di tariffe e pur tenendo conto dell'aumento – talvolta di un certo rilievo – del numero e della complessità delle operazioni da effettuare, si può ritenere che le nuove funzioni attribuite possano in linea generale rientrare nella normale attività degli uffici esistenti senza richiedere pertanto ulteriori provviste di personale e di mezzi.

Una particolare notazione è stata riservata, nell'ambito di tali provvedimenti, al *decreto 163 del 10 agosto*, relativo all'interoperabilità del sistema ferroviario traaseuropeo, che dispone, tra l'altro, l'istituzione presso il Ministero delle infrastrutture di una nuova Direzione generale.

A seguito della presentazione di chiarimenti da parte del Governo, la Commissione bilancio Camera ha espresso un articolato parere, interamente recepito in sede di formulazione definitiva del provvedimento, finalizzato a garantire, attraverso la contestuale soppressione di altre posizioni dirigenziali, l'effettiva neutralità finanziaria della nuova struttura. E' stato inoltre opportunamente previsto – e tale previsione dovrebbe costituire un importante precedente per futuri casi analoghi – che gli schemi dei regolamenti ministeriali di esecuzione siano corredati di relazione tecnica sugli effetti finanziari delle disposizioni in essi contenuti e che siano trasmessi al Parlamento per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario.

Qualche perplessità circa l'effettiva assenza di oneri ha poi suscitato il *decreto n. 5 dell'8 gennaio*, relativo al diritto di ricongiungimento familiare: qui, infatti, le modifiche apportate alla normativa in vigore, specie per quanto concerne il ricongiungimento dei genitori di minori rifugiati, pur preso atto del numero circoscritto dei soggetti finora interessati, determinano comunque un onere aggiuntivo, per quanto presumibilmente di modesto rilievo finanziario.

I decreti che contengono disposizioni dichiaratamente onerose, ancorché poco numerosi, hanno dato luogo a numerose osservazioni.

In particolare, a proposito del *decreto n. 26 del 2 febbraio*, relativo alla ristrutturazione del quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (dalla cui attuazione – per effetto essenzialmente dell'incremento dell'aliquota di accisa sul gasolio usato come carburante, che compensa largamente le minori entrate derivanti dall'esclusione dall'accisa dei prodotti energetici impiegati in alcuni processi industriali – deriva comunque un saldo positivo per l'erario), è stato segnalato il mancato accoglimento dell'indicazione della Commissione bilancio Camera circa l'opportunità di un monitoraggio volto all'eventuale riduzione dell'accisa sul gasolio usato come carburante nel caso in cui le maggiori entrate fossero risultate eccedenti rispetto a quelle necessarie per assicurare la neutralità finanziaria del provvedimento.

Il *decreto n. 3 dell'8 gennaio*, relativo allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, ha previsto oneri a carico del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie a copertura del riconoscimento del diritto al rilascio di permesso di soggiorno in favore dei familiari dello straniero titolare del permesso di soggiorno di lungo periodo che ne richiedano il ricongiungimento.

Premesso che la norma innova la legislazione vigente essenzialmente estendendo il diritto al rilascio del permesso alla categoria dei genitori, la quantificazione dell'onere – per quanto effettuata con criteri prudenziali in relazione alla spesa storica – appare estremamente aleatoria, in quanto la spesa storica, riguardando tipologie diverse di ricongiungimenti familiari, non è apparsa molto significativa: nel caso di specie, infatti, molti soggetti anziani potrebbero essere interessati a fruire di istituti di sicurezza sociale più avanzati di quelli esistenti nei Paesi d'origine.

Il decreto ha statuito inoltre la riduzione da sei a cinque anni del tempo minimo di permanenza regolare nel territorio dello Stato necessario per richiedere il permesso per soggiornanti di lungo periodo e la revoca del permesso di soggiorno ai medesimi soggiornanti di lungo periodo qualora lo straniero sia assente dal territorio dell'Unione per un periodo di dodici mesi consecutivi e in altre ipotesi minori.

Secondo la relazione tecnica, la riduzione di un anno del periodo di soggiorno non amplia la platea dei destinatari e comunque i risparmi derivanti dalle revoche compenserebbero eventuali maggiori oneri. L'agevolazione sopra indicata risulterebbe pertanto a costo zero.

Tale tesi non è apparsa condivisibile, in quanto la disposta riduzione determina comunque un ampliamento dei soggetti beneficiari, almeno in sede di prima applicazione, prima cioè che operi l'eventuale compensazione con future revoche.

Il *decreto n. 30 del 6 febbraio*, relativo al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, presenta anch'esso notevoli difficoltà di quantificazione degli oneri, cui si è cercato di ovviare mediante una stima prudenziale. Non si è tuttavia tenuto conto né dell'ingresso della Romania e della Bulgaria, destinato ad ampliare nettamente la platea degli interessati, né del probabile incremento nel tempo del numero dei cittadini comunitari residenti in Italia.

In adesione ad apposito rilievo formulato dalla Commissione bilancio della Camera, si è comunque provveduto ad inserire nel testo la necessaria clausola di salvaguardia.

Infine, i criteri di quantificazione degli oneri recati dal *decreto n. 49 del 6 febbraio*, relativo al regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi, non sono apparsi del tutto congrui: infatti, non soltanto i dati presi a base per la valutazione degli oneri risalgono al periodo di imposta 2000, ma, nonostante la distribuzione di dividendi costituisca una tipologia di reddito soggetta a grandi oscillazioni, i dati utilizzati si riferiscono ad un unico esercizio, con i possibili conseguenti effetti distorsivi sulla quantificazione effettuata.

Nonostante l'inevitabile margine di aleatorietà delle ipotesi prese a base della quantificazione stessa e gli ulteriori elementi di incertezza connessi a quanto sopra osservato, ed in contrasto con le stesse affermazioni della relazione tecnica, gli oneri derivanti dall'attuazione del decreto sono stati configurati in termini di limite di spesa. La clausola di copertura non è stata conseguentemente corredata da un'esplicita clausola di salvaguardia, escludendo così anche il monitoraggio dell'andamento delle minori entrate.

Infine, il *decreto n. 162 del 10 agosto*, relativo alla sicurezza delle ferrovie comunitarie, ha costituito, tra l'altro, l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie, per il cui funzionamento è stata prevista l'istituzione di un apposito fondo.

Per quanto riguarda la dotazione di personale, il Governo ha assicurato che il reclutamento avverrà presso il Ministero delle infrastrutture, RFI S.p.A. ed anche presso i sistemi ferroviari regionali, escludendo espressamente che per il funzionamento a regime dell'Agenzia si proceda all'assunzione di nuovo personale. Si è al riguardo osservato che tale esclusione non è stata però fatta oggetto di specifica norma nel testo legislativo.

In merito alle modalità di copertura, si è poi rilevato che gli oneri – di carattere rigido, essendo destinati a spese di personale – non sembra possano essere limitati entro un tetto di spesa e che pertanto il testo legislativo avrebbe dovuto essere corredato da apposita clausola di salvaguardia.

Tavole

Tavola 3.1

Oneri finanziari indicati dalle leggi pubblicate nel 2007*(in valori assoluti)*

legge	2006	2007	2008	2009	Oneri pluriennali	Oneri permanenti (a regime)
1		102.760.000	102.760.000	102.760.000		102.760.000
9			63.000.000			
15		600.000	600.000	600.000		a)
17		6.400.000	3.500.000	3.000.000		b)
19		14.130	7.870	14.130		14.130
38		1.050.550.000				
40		2.500.000	56.500.000	33.500.000		33.500.000
46		28.130.000	4.430.000	4.630.000		4.630.000
64	c)	511.000.000				
111		5.121.760	5.121.760	5.121.760		5.121.760
119		720.000	560.000	720.000		720.000
123			40.000.000	40.000.000		20.000.000
127		4.319.330.408	1.902.171.240	1.913.900.000		1.890.200.000
132		386.350	380.850	386.350		386.350
133		396.975	396.975	402.945		402.945
134			23.950			d)
135		403.955	395.675	403.955		403.955
138			10.400			d)
160		500.000	500.000	500.000		
167		148.600	142.455	148.600		148.600
176		148.283.656	243.000.000	243.000.000		243.000.000
183		353.995	353.995	372.985		372.985
184		6.850	6.850	6.850		6.850
212		26.275	26.275	26.275		26.275
215			100.000.000	100.000.000	e)	
222		8.683.200.000	62.920.000	64.400.000		33.900.000
230		5.755		5.755		f)
246	125.059.000	159.458.000	149.481.925	17.383.287		13.560.000
Totale	125.059.000	15.020.296.709	2.736.290.220	2.531.282.892		2.349.193.955

a) A decorrere dal 2010 si provvede ai sensi dell'art. 11 comma 3 lett. d) della legge di contabilità (tab. C legge finanziaria).

b) Sulla presenza di oneri permanenti, si rinvia alle osservazioni contenute nel testo della relazione quadrimestrale gennaio - aprile.

c) L'importo non comprende lo stanziamento di 3 miliardi di euro (art. 1 c. 3) che per la sua natura di regolazione debitoria non incide sul saldo netto da finanziare.

d) Onere da sostenere ogni quattro anni.

e) A partire dal 2010, lo stanziamento è quantificato, ai sensi dell'art. 11 c. 3 lett. d) della lg. n. 468/78, nella tab. C allegata alla finanziaria annuale.

f) Onere ad anni alterni.

Tavola 3.2

Quadro riassuntivo dei mezzi di copertura 2007*(in valori assoluti)*

	2006	2007	2008	2009	TOTALE	%
Fondi speciali:						
Parte corrente		73.812.885	48.837.220	54.101.132	176.751.237	0,87
c/ capitale	125.059.000	222.588.000	147.700.000	12.200.000	507.547.000	2,49
Totale fondi speciali	125.059.000	296.400.885	196.537.220	66.301.132	684.298.237	3,35
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa		3.908.381.760	353.453.000	400.681.760	4.662.516.520	22,84
Nuove o maggiori entrate		10.214.630.408	1.851.300.000	1.844.300.000	13.910.230.408	68,14
Altre forme di copertura		600.883.656	335.000.000	220.000.000	1.155.883.656	5,66
Totale	125.059.000	15.020.296.709	2.736.290.220	2.531.282.892	20.412.928.821	100,00

* L'importo non comprende lo stanziamento di 3 miliardi di euro in c/capitale per il 2007 (art. 1 c. 3 della legge n. 64 del 17 maggio) che per la sua natura di regolazione debitoria non incide sul saldo netto da finanziare.

Tavola 3.3

Tipologia degli oneri finanziari indicati da leggi pubblicate nel 2007

(in valori assoluti)

legge	2006		2007		2008		2009	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
1			102.760.000		102.760.000		102.760.000	
9					63.000.000			
15			600.000		600.000		600.000	
17			4.900.000	1.500.000	2.000.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000
19			14.130		7.870		14.130	
38			1.050.550.000					
40			2.500.000		56.500.000		33.500.000	
46			28.130.000		4.430.000		4.630.000	
*								
64			511.000.000					
111			5.121.760		5.121.760		5.121.760	
119			720.000		560.000		720.000	
123					40.000.000		40.000.000	
**								
127			2.732.730.408	705.700.000	1.891.471.240	10.700.000	1.903.200.000	10.700.000
132			386.350		380.850		386.350	
133			396.975		396.975		402.945	
134					23.950			
135			403.955		395.675		403.955	
138					10.400			
160			500.000		500.000		500.000	
167			148.600		142.455		148.600	
176			148.283.656		243.000.000		243.000.000	
183			353.995		353.995		372.985	
184			6.850		6.850		6.850	
212			26.275		26.275		26.275	
215					100.000.000		100.000.000	
222			***		***		***	
230			5.755				5.755	
246		125.059.000	9.070.000	150.388.000	13.981.925	135.500.000	17.383.287	
Totale		125.059.000	4.598.608.709	857.588.000	2.525.670.220	147.700.000	2.454.682.892	12.200.000

*L'importo sopra indicato non comprende lo stanziamento dall'art. 1 c. 3 (euro 3.000.000.000 per il 2007) che per la sua natura di regolazione debitoria non incide sul saldo netto da finanziare.

**Non sono inserite le quantificazioni indicate: nell'articolo 4 bis c. 1-2 (euro 105.000.000 per il 2007), nonché nell'art. 7 c. 1 (euro 775.900.000 per il 2007) poiché indicano, promiscuamente, sia spese di parte corrente sia spese di parte capitale.

***La legge n. 222 prevede sia spese correnti sia spese in conto capitale, senza però consentire una netta separazione delle due tipologie.

Elenco dei decreti legislativi pubblicati nel 2007

N.	DECRETO LEGISLATIVO	DATA	G.U. n.	DATA	ATTUATIVO DI:
1	303	29/12/06	7 S.O.	10/0/07	Legge n. 262/2005
2	307	15/12/07	13	17/01/07	Legge n. 246/2005
3	311	29/12/06	26/S.O.	01/02/07	Dir. Com. 2002/91
4	3	08/01/07	24	30/01/07	Dir. Com. 2003/109
5	5	08/01/07	25	31/01/07	Dir. Com. 2003/86
6	6	26/01/07	25	31/01/07	Dir. Com. 2004/17 e 2004/18
7	11	12/01/07	39	16/02/07	Reg. CE 1236/2005
8	20	08/02/07	54	06/03/07	Dir. Com. 2004/8
9	22	02/02/07	64/S.O.	17/03/07	Dir. Com. 2004/22
10	24	25/01/07	66	20/03/07	Dir. Com. 2003/110
11	25	06/02/07	67	21/03/07	Dir. Com. 2002/14
12	26	02/02/07	68 S.O.	22/03/07	Dir. Com. 2003/96
13	28	06/02/07	70	24/03/07	Dir. Com. 2003/41
14	30	06/02/07	72	27/03/07	Dir. Com. 2004/38
15	32	02/02/07	73	28/03/07	Dir. Com. 2003/51
16	47	31/01/07	84	11/04/07	Dir. Com. 2004/68
17	48	06/02/07	85	12/04/07	Dir. Com. 2003/72
18	49	06/02/07	86	13/04/07	Dir. Com. 2003/123
19	50	02/03/07	86	13/04/07	Dir. Com. 2004/9 e 2004/10
20	51	28/03/07	94	23/04/07	Dir. Com. 2003/71
21	52	06/02/07	95	24/04/07	Dir. Com. 2003/122
22	65	26/04/07	116	21/05/07	Dir. Com. 2005/50
23	94	11/07/07	163	16/07/07	Dir. Com. 2006/7
24	109	22/06/07	172	26/07/07	Dir. Com. 2005/60
25	113	31/07/07	176	31/07/07	Legge n. 62/05
26	143	24/07/07	206	05/09/07	Dir. Com. 2004/28
27	144	02/08/07	206	05/09/07	Dir. Com. 2004/82
28	145	02/08/07	207	06/09/07	Dir. Com. 2005/29
29	146	02/08/07	207	06/09/07	Dir. Com. 2005/29
30	150	02/08/07	211	11/09/07	Dir. Com. 2004/117
31	151	25/07/07	212	12/09/07	Reg. 1/05
32	152	03/08/07	213 S.O.	13/09/07	Dir. Com. 2004/107
33	154	10/08/07	216 S.O.	17/09/07	Dir. Com. 2004/114
34	162	10/08/07	234 S.O.	08/10/07	Dir. Com. 2004/49-2004/51
35	163	10/08/07	234 S.O.	08/10/07	Dir. Com. 2004/50
36	164	17/09/07	234 S.O.	08/10/07	Dir. Com. 2004/39
37	169	12/09/07	241	16/10/07	Legge n. 80/05
38	172	04/10/07	244	19/10/07	Reg. 793/04
39	178	27/09/07	252	29/10/07	Dir. Com. 2003/89-2004/77-2005/63- 2006/142
40	179	08/10/07	253	30/10/07	Legge n. 262/05
41	191	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/23
42	192	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/36
43	193	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/41
44	194	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/108
45	195	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/109
46	196	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/113

4. LA LEGISLAZIONE DI SPESA E I MEZZI DI COPERTURA

N.	DECRETO LEGISLATIVO	DATA	G.U. n.	DATA	ATTUATIVO DI:
47	197	06/11/07	261	09/11/07	Reg. 785/2004
48	198	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/14
49	199	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/19
50	200	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/28
51	201	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/32
52	202	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/35
53	203	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/65
54	204	09/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/80
55	205	09/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/33
56	206	09/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/36-2006/100
57	207	09/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/61
58	208	09/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/62
59	221	23/10/07	278	29/11/07	Legge n. 229/03
60	226	19/11/07	286	10/12/07	Dir. Com. 2005/81
61	229	19/11/07	289	13/12/07	Dir. Com. 2004/25
62	231	21/11/07	290	14/12/07	Dir. Com. 2005/60-2006/70
63	232	09/11/07	291	15/12/07	Dir. Com. 2003/74
64	234	19/11/07	292	17/12/07	Dir. Com. 2002/15