



Corte dei Conti

N. 17/2000-RQ

A Sezioni riunite in sede referente
composte dai magistrati:

PRESIDENTE:	dott. Francesco	SERNIA
COMPONENTI	dott. Danilo	DELFINI
prof.	dott. Manin	CARABBA
	dott. Ennio	VARANELLI
	dott. Glauco	DE SETA
	dott. Maurizio	MELONI
	dott. Benito	CARUSO
	dott. Luigi	MAZZILLO
	dott. Paolo	NERI (rel.)
	dott. Luigi	CONDEMI
	dott. Angelo	BUSCEMA
	dott. Gaetano	D'AURIA
	dott. Carlo	CHIAPPINELLI
	dott. Simonetta	ROSA
	dott. Maurizio	PALA
	dott. Fernanda	FRAJOLI

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

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

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

UDITO, nella Camera di Consiglio del 14 luglio 2000, il relatore dott. Paolo NERI;

PRESENTE il vice Procuratore generale dott. Umberto ATELLI;

ha deliberato la seguente

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2000

1. Dati e valutazioni d'insieme

1.1 La produzione legislativa del primo quadrimestre del 2000 è stata notevolmente inferiore ai livelli medi degli esercizi precedenti sia sotto il profilo quantitativo sia sotto quello dei nuovi oneri finanziari.

Le leggi pubblicate assommano infatti a 49, a fronte rispettivamente di 81, 56 e 57 dei corrispondenti periodi del triennio precedente; di esse, 18 provvedono alla ratifica di trattati internazionali e 11 alla conversione di decreti-legge: l'incidenza di questa ultima tipologia continua così a mostrare una leggera ripresa.

Le leggi di iniziativa parlamentare ammontano complessivamente ad 9: anche qui prosegue la tendenza all'aumento già rilevata nelle relazioni quadrimestrali più recenti.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 48 schede allegate, le leggi che comportano dichiarate conseguenze finanziarie sotto il profilo della spesa ammontano a 30, a fronte di rispettivamente 38, 34 e 33 nel corrispondente periodo dei tre esercizi precedenti: di esse, soltanto quattro (come nel 1999) derivano dalla conversione di decreti-legge e dieci (sedici nel 1999) provvedono alla ratifica di trattati internazionali.

Le leggi di spesa di iniziativa parlamentare sono sette rispetto a cinque del corrispondente periodo del precedente esercizio; gli emendamenti agli originari testi dei decreti-legge e dei disegni di legge, pur numerosi, incidono in misura inferiore al consueto sulla utilizzabilità delle relazioni tecniche formulate in relazione ai testi stessi. Inoltre, nella quasi totalità dei casi le Commissioni competenti, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 11-ter comma 3 della legge 468/78, hanno richiesto al Governo la compilazione della relazione tecnica per la verifica delle quantificazioni degli oneri connessi agli emendamenti stessi.

Pertanto, in disparte la circostanza che non sempre tali relazioni risultano inserite negli atti parlamentari e che una parte di esse presenta anche carenze di carattere formale (mancanza di firma, omissio visto del Tesoro, ecc.), permangono, come risulta

anche dalle pagine che seguono, problemi per la valutazione di congruità delle tecniche di quantificazione adottate derivanti dalla estrema sommarietà di talune relazioni tecniche supplementari e integrative.

La complessiva incidenza finanziaria della legislazione del quadrimestre è pari, nell'arco del bilancio triennale 2000-2002, che si estende anche al precedente esercizio 1999 per effetto dell'origine dell'esercizio stesso di una parte degli oneri, a circa 5.348 miliardi.

Il corrispondente dato dei precedenti esercizi è di 8.836 miliardi nel 1999, di 6.444 miliardi nel 1998 e di 12.652 miliardi nel 1997: va peraltro tenuto conto del fatto che nel primo quadrimestre del 1999 una posta molto rilevante - 3.000 miliardi - era costituita dalla regolazione debitoria relativa al (parziale) ripiano dei disavanzi del servizio sanitario nazionale per gli anni dal 1995 al 1997 (legge n. 39/99). Una volta depurato di tale posta il dato del 1999, lo scostamento del periodo in esame appare ridimensionato, almeno rispetto ai corrispondenti periodi dei due ultimi esercizi.

La ripartizione tra i singoli esercizi dell'anzidetto importo di 5.348 miliardi gravante sul bilancio pluriennale è la seguente: 2.036 miliardi circa afferiscono al 2000, 1.436 circa al 2001 e 1.338 circa al 2002; al preesistente esercizio 1999 sono invece imputati oneri pari a circa 538 miliardi.

La quota del 1999 è determinata in parte dalla pubblicazione nei primi giorni del 2000 di leggi approvate alla fine del 1999, in parte alla conversione di decreti-legge adottati sul finire di tale anno ed in parte al mantenimento nel 2000 di accantonamenti del fondo speciale di parte corrente relativi a spese corrispondenti ad obblighi internazionali e di accantonamenti del fondo speciale di parte capitale relativi a disegni di legge già approvati da un ramo del Parlamento: gli "slittamenti" di copertura in questione risultano pertanto tutti rispondenti alla normativa contabile in vigore (art. 11 bis comma 5 della legge 468/78).

Se gli oneri compresi nel bilancio triennale si collocano al di sotto della media dei corrispondenti oneri dei precedenti esercizi, la legislazione del quadrimestre in esame comporta invece una quota elevata di spese permanenti, pari ad oltre 1.157 miliardi annui (rispettivamente 572, 1.178 e 1.136 miliardi nei corrispondenti periodi dei

precedenti tre esercizi), tutte di carattere corrente ad eccezione di 20 miliardi annui stanziati dalla legge n. 6.

Gli oneri pluriennali, pressoché tutti di parte capitale, derivano in parte dagli stanziamenti previsti dalle leggi n. 15 e n. 39, che si protraggono per i tre o quattro esercizi successivi a quelli compresi nel bilancio pluriennale, nonché in parte dagli stanziamenti recati dalle leggi n. 513 e n. 522; queste due ultime leggi, concernenti rispettivamente "Interventi straordinari nel settore dei beni e attività culturali" e "Misure di sostegno all'industria cantieristica ed armatoriale ed alla ricerca applicata nel settore navale" prevedono limiti di impegno quindicennale per complessivi 126,7 miliardi annui.

Dall'insieme degli oneri temporanei e di quelli pluriennali e permanenti deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del primo quadrimestre del 2000 sia per gli esercizi compresi nel bilancio triennale 2000/2002, sia per quelli successivi, ripartite per esercizio e per tipologia:

Esercizio	Onere Complessivo	(in miliardi)			
		Di cui			
		Spese correnti	%	Spese c/cap	%
1999	538	358	66,5	180	33,5
2000	2.036	1.817	89,1	219	10,9
2001	1.436	1.229	85,6	207	14,4
2002	1.338	1.142	85,4	196	14,6
2003	1.327	1.142	86,1	185	13,9
2004	1.317	1.142	86,8	175	13,2
2005	1.312	1.137	86,7	175	13,3
2006	1.288	1.137	88,4	151	11,6
2007/13	1.283	1.137	88,6	146	11,4
2014	1.190	1.137	95,5	53	4,5
dal 2015	1.157	1.137	98,3	20	1,7

Dal quadro complessivo di cui sopra emergono due dati di particolare rilievo.

In primo luogo, la misura estremamente ridotta dell'incidenza della spesa di investimento, che rafforza la tendenza già manifestatasi nel corso dell'intero esercizio 1999 ad un suo rapido declino. Infatti, la spesa stessa, che nell'esercizio 1998 aveva rappresentato, su base annua, il 44,6% della spesa autorizzata nell'ambito del bilancio

triennale ed il 47,9% di quella relativa al decennio successivo, era scesa nel 1999, sempre su base annua, rispettivamente al 27,4% ed al 25,5%; nel quadrimestre in esame essa ha raggiunto appena i livelli del 15,1% e del 12%.

In secondo luogo, la massima parte degli oneri relativi agli esercizi compresi nel bilancio triennale, e segnatamente negli ultimi due esercizi, permane anche negli esercizi successivi; inoltre, trattandosi quasi esclusivamente di spesa corrente, essa presenta forti caratteri di rigidità.

Anche se nel quadrimestre in esame assume proporzionalmente un particolare rilievo, si tratta, come è noto, di una situazione non nuova, sui cui aspetti negativi la Corte ha posto costantemente l'accento, richiamando anche l'attenzione — come nell'ultima relazione sul rendiconto generale dello Stato — sull'opportunità di modifiche normative che introducano almeno l'obbligo di una motivata valutazione di massima della compatibilità dell'ulteriore irrigidimento del bilancio causato dalle spese stesse con gli obiettivi di politica economica di medio e lungo termine e con i vincoli esterni di livello dei saldi e di progressiva riduzione dello stock del debito.

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità è però soggetta ad un duplice ordine di limitazioni: 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, nel quadrimestre in esame l'indicato limite riveste scarso rilievo per la presenza tutto sommato modesta di oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura.

Sotto il secondo profilo, come risulta anche dall'esposizione che segue, pur tenuto conto della natura di tetto di spesa di gran parte degli stanziamenti di maggior rilievo recati dalle leggi del quadrimestre, la valutazione è comunque resa incerta dalla presenza, sia pur ridotta, di alcune tipologie di spesa di incerta o difficile quantificazione — ed in particolare di quelle da cui deriva l'attribuzione di diritti soggettivi a tutti i possessori di determinati requisiti e pertanto ad una platea di beneficiari non predeterminata numericamente — ed è aggravata dalla insoddisfacente qualità di molte relazioni tecniche, o comunque dalla scarsità di dati da esse fornite.

A differenza del periodo più recente, in cui il peso delle deleghe legislative è stato molto rilevante, nel periodo in argomento appartiene a tale tipologia soltanto la legge n. 78 del 31 marzo 2000 ("Delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della guardia di finanza e della Polizia di Stato, ecc.").

Mentre in un primo tempo il relativo disegno di legge conteneva la clausola di neutralità finanziaria – la condizione cioè che le norme di attuazione non comportassero oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato – nel corso dell'esame parlamentare è stato introdotto un onere di 10 miliardi annui a decorrere dal 2001, ripartito tra i Corpi interessati, ma non supportato da alcun elemento di informazione circa la sua destinazione concreta e neppure circa i motivi che hanno indotto a presupporre che le disposizioni dei decreti legislativi non potessero ottemperare alle clausole di invarianza.

Il testo definitivo contiene comunque una norma di salvaguardia (art. 7 comma 3) secondo cui i decreti legislativi non dovranno comportare modifiche alla normativa relativa al trattamento economico del personale e saranno adottati entro il limite massimo di spesa sopra indicato.

A tale riguardo, va sottolineato che, sia nel caso in cui le deleghe contengano una clausola di neutralità finanziaria, sia nel caso in cui prevedano specifici stanziamenti, qualora dalla normazione delegata scaturiscano diritti soggettivi o comunque oneri non modulabili discrezionalmente, i connessi obblighi finanziari possono vanificare il riferimento a risorse predeterminate, anche se indicate quale limite massimo di spesa.

L'obbligo di presentazione della relazione tecnica a corredo degli schemi dei decreti legislativi, ora sancito dall'art. 3 della legge 208/99, consente certamente un maggiore controllo, ma appare anche opportuno, specie nei casi, come quelli di cui trattasi, in cui si verte in materia di personale e di organizzazione, prevedere l'automatica attivazione di un monitoraggio per gli effetti di cui all'art. 11 ter comma 7 della legge 468.

In ogni caso, si ritiene che la relazione tecnica degli schemi dei decreti legislativi – alla cui valutazione la Corte resta, come è noto, estranea -, oltre l'esame dei nuovi oneri diretti, debba contenere anche la dimostrazione analitica che le norme di attuazione non comportino oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.

Nel corso del quadrimestre in esame la Corte ha effettuato una complessa istruttoria – a conclusione della quale sono stati enunciati alcuni principi di carattere generale che dovrebbero essere recepiti in sede di compilazione delle relazioni tecniche – relativa alla quantificazione e alla copertura dell'autorizzazione di spesa di 300 miliardi per il 1999 recata dall'art. 2 della legge n. 33 del 25 febbraio 2000, di conversione del decreto-legge 30 dicembre 1999, n. 500.

Dispone tale norma che all'onere citato, destinato alla realizzazione delle finalità di cui all'art. 8, comma 10, lett. f) della legge n. 448/98 – consistenti in misure compensative di settore con incentivi per la riduzione delle emissioni inquinanti, per l'efficienza energetica e le fonti rinnovabili, ecc. - si provvede a valere sulle maggiori entrate derivanti dalle disposizioni dello stesso art. 8 (c.d. "carbon tax").

A fronte della mancanza nella relazione tecnica di dati dimostrativi dell'effettiva sussistenza di tali maggiori entrate, la Corte, in sede di controllo di legittimità della connessa variazione di bilancio, ha invitato l'Amministrazione a dare "contezza e dimostrazione" di tale sussistenza, trattandosi comunque di dati disponibili in ragione del fatto che la variazione è intervenuta dopo la chiusura delle scritture di bilancio per il 1999.

Al termine dell'istruttoria, l'Amministrazione ha fatto pervenire le stime del gettito derivante dall'applicazione dell'art. 8 della legge 448/98, quantificato in 2.510 miliardi e un quadro di sintesi, distinto per obiettivi, degli oneri che necessitano di copertura finanziaria per il 1999, stabilito anch'esso in 2.510 miliardi. L'Amministrazione ha anche fatto presente che gli impegni effettivamente assunti – ivi compresi i 300 miliardi di cui trattasi – ammontano complessivamente a 2.246 miliardi.

L'Amministrazione ha anche sostenuto che, pur non trattandosi di entrate realizzate ma di semplici previsioni di gettito, l'anelasticità che contraddistingue i prodotti petroliferi conferisce alle previsioni stesse un elevato grado di attendibilità, come è dimostrato dai risultati definitivi del consuntivo relativo al complesso della categoria delle accise.

Nella sua deliberazione al riguardo (22 giugno 2000), nell'ammettere al visto il decreto di variazione di bilancio, la Corte ha in primo luogo affermato che l'entrata di cui trattasi non è configurabile come entrata di scopo, ma rientra nel coacervo delle

entrate generali e costituisce pertanto un ordinario mezzo di copertura ai sensi dell'art. 11 ter comma 1 lett. D) della legge n. 468/78.

Ha di conseguenza fondamento la richiesta di "dare contezza e dimostrazione" della sussistenza delle maggiori entrate, trattandosi di dati già disponibili. Tale richiesta non si pone infatti in contraddizione con la logica previsionale del bilancio, ma è finalizzata a valutare la ragionevolezza del mezzo di copertura utilizzato, verificando, anche attraverso dati di preconsuntivo, se le maggiori entrate siano, o meno, state già interamente destinate a copertura di altri oneri. Tanto più in un caso in cui si tratti di previsioni di maggiore entrata di prima applicazione, che non trovino riscontro attraverso la ricostruzione di serie storiche ricavabili dai dati di consuntivo di esercizi precedenti. In altre parole, il carattere previsionale della appostazioni contabili non esime, anzi esige, specie in chiusura di esercizio, che l'Amministrazione certifichi la ragionevolezza delle previsioni di maggiori entrate tenuto conto delle risultanze delle proprie scritture contabili ovvero attraverso adeguate elaborazioni di preconsuntivo.

In conclusione, nel caso all'esame si è affermata l'insufficienza del riferimento al mero dato previsionale e la necessità di corredare il provvedimento di elementi di consuntivo o di preconsuntivo della dinamica infrannuale dell'entrata in questione. Non era infatti in dubbio la ragionevole realizzabilità degli introiti prevalentemente legati alla carbon tax, per sua natura connotata dell'elevato grado di anelasticità dei consumi dei prodotti petroliferi, quanto, piuttosto, l'effettiva disponibilità di risorse realizzate a tale titolo per far fronte all'onere previsto dalla legge.

Ed invero, proprio la natura dell'onere, qualificato dalla relazione tecnica al disegno di legge quale "tetto di spesa", presuppone, nella specie un margine di discrezionalità dell'Amministrazione del tesoro nel graduare la spesa sulla base della ragionevole sussistenza dei presupposti per ritenere attendibili le previsioni di maggiore entrata, che si pongono, come detto, quali mezzo di copertura.

Per tali ragioni, il Tesoro, considerato che il mezzo di copertura impiegato dal legislatore è destinato a copertura anche di altri oneri oltre a quello di specie, avrebbe dovuto valutare il programma degli obiettivi da realizzare per effetto del gettito dell'imposta all'esame e dare conto dell'effettiva disponibilità di risorse residue per soddisfare l'esigenza di spesa sottesa alla legge in esame.

2. Le tecniche di quantificazione degli oneri

Come si è già indicato, la legislazione di spesa del periodo in esame è caratterizzata dalla presenza in misura superiore al consueto da un lato di stanziamenti aventi natura di tetto di spesa e dall'altro di leggi di iniziativa parlamentare.

In relazione a quest'ultima circostanza, nonché alle modifiche ai testi originali dei disegni di legge introdotte in sede di esame parlamentare, è stata frequentemente attivata la facoltà, prevista dall'art. 11 ter comma 3 della legge 468, di richiedere al Governo le relazioni tecniche necessarie per la verifica delle quantificazioni operate. Ciò nonostante, non pochi stanziamenti, anche di notevole rilievo finanziario, come quelli recati dalla legge 512 e n. 61 avanti citate, risultano del tutto sprovvisti dell'indicazione dei criteri di quantificazione seguiti.

Come più volte posto in evidenza, anche per gli stanziamenti che hanno natura di tetti di spesa è comunque necessario che siano forniti tutti gli elementi atti a consentire una valutazione di congruità dei mezzi finanziari stanziati in rapporto agli obiettivi e ai risultati da conseguire.

Spesso invece non è fornita neppure la ragione della misura dello stanziamento: così, l'onere di carattere permanente (300 miliardi annui) a sostegno delle famiglie per l'istruzione di cui all'art. 1 commi da 9 a 12 della legge n. 62 del 10 marzo 2000 recante norme per la parità scolastica – priva di relazione tecnica perché di origine parlamentare – non è supportata da alcun elemento di conoscenza circa le ipotesi poste a base della quantificazione operata.

Anche la legge n. 28 del 22 febbraio 2000, contenente disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica, prevede un onere permanente di 20 miliardi annui introdotti nel corso dell'esame parlamentare – e pertanto privo di relazione tecnica – che ha carattere di tetto di spesa, in quanto i rimborsi alle emittenti locali debbono essere erogati “nei limiti delle risorse disponibili” (art. 4 comma 5).

Tuttavia, la formulazione della norma potrebbe rendere non facile l'operatività del vincolo, specie in fase di prima attuazione: proprio per tale motivo, la Commissione bilancio della Camera aveva formulato sulla disposizione un parere favorevole condizionato all'introduzione di specifici parametri che individuassero con maggiore

chiarezza il limite massimo della spesa per rendere più flessibile l'assegnazione dei contributi.

Uno specifico meccanismo per limitare le erogazioni nei limiti dello stanziamento in presenza di una platea di beneficiari di difficile determinazione è contenuto nella legge n. 512 del 22 dicembre 1999 ("Istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso"), che prevede, in caso di disponibilità finanziarie insufficienti nell'anno di riferimento a soddisfare per intero tutte le domande pervenute, l'integrazione delle somme non percepite negli anni successivi (art. 7 comma 1 lett. f).

La tecnica adottata appare in sé congrua, perché può effettivamente consentire, sia pur attraverso una certa compressione di posizioni soggettive perfette, di mantenere le erogazioni nei limiti dello stanziamento anche quando la quantificazione degli aventi diritto si presenta particolarmente complessa.

Tuttavia, nel caso di specie, la determinazione dell'onere è totalmente sprovvista di qualsiasi indicazione sui criteri seguiti, per cui non è possibile formulare valutazioni sulla tecnica di quantificazione operata: è pertanto possibile una sostanziale inefficacia della legge o la necessità di un aumento delle risorse finanziarie.

La legge prevede inoltre (art. 3) l'istituzione di un Comitato di solidarietà e l'attribuzione alla CONSAP della gestione del Fondo sulla base di apposita convenzione, ponendo i relativi oneri a carico del Fondo stesso, ma senza provvedere alla loro quantificazione: ciò oltre a non essere condivisibile sotto il profilo della tecnica della legislazione di spesa, determina ulteriori limiti di importo incerto alla risorse destinate ai beneficiari.

Si ritiene opportuno, da ultimo, richiamare in via generale l'attenzione sul fatto che alcune leggi contenenti varie disposizioni di spesa, anziché quantificare espressamente le singole disposizioni, provvedono ad un'unica quantificazione complessiva degli oneri riferita all'intera legge.

Tra i numerosi esempi può essere citata, per tutte, la legge n. 508 del 21 dicembre 1999 ("Riforma delle accademie di belle arti, ecc."), che reca uno stanziamento globale di 11 miliardi annui per gli oneri, di diversa natura, derivanti dalle varie disposizioni di spesa in esse contenute.

Tale tecnica di quantificazione, che non appare comunque condivisibile perché trascura esigenza minime di trasparenza, è del tutto inaccettabile quando la relazione tecnica manchi del tutto (ad esempio, per l'origine parlamentare della norma) o presenti gravi lacune, per l'ovvia difficoltà, in tali casi, di ricondurre la quantificazione globale alle singole norme di spesa e di rendere così più comprensibile il percorso logico seguito per la determinazione dello stanziamento.

3. Le modalità di copertura

L'incidenza delle singole modalità di copertura è riassunta nell'allegato prospetto n. 3, dal quale risulta una incidenza particolarmente bassa degli oneri coperti mediante utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali, che rappresenta l'unica modalità di copertura connessa alla programmazione della spesa operata in sede di manovra di bilancio.

Gli oneri mediante il ricorso a tale tipologia assommano infatti a poco più del 51% del totale, a fronte del 94% del corrispondente quadrimestre del precedente esercizio e del 75% circa dell'intero esercizio 1999.

Le modalità di utilizzazione degli accantonamenti sono state conformi alla normativa contabile, ivi compresi gli slittamenti di copertura di cui si è già fatto cenno.

L'unica anomalia è costituita dalla utilizzazione, nell'ambito della già citata legge n. 62 del 10 marzo 2000 ("Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione"), dei fondi speciali iscritti nel bilancio 1999-2001 anziché di quelli iscritti nel bilancio 2000-2002. Tale anomalia è dipesa dalla mancata approvazione definitiva della legge entro la fine del 1999 e riveste un carattere esclusivamente formale in quanto il provvedimento non contiene oneri per il 1999.

Il ritardo nell'approvazione della legge e il mancato adeguamento della formulazione dell'art. 1 comma 13, che determina la decorrenza dalla spesa dell'esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge, non consentono l'operatività dello stanziamento di 340 miliardi per il 2000 previsto dal medesimo comma: tale stanziamento, nonostante sia dotato di copertura fin dal 2000, non potrà così essere utilizzato che a partire dal 2001.

Infine, sempre nell'ambito dell'art. 1 della legge in argomento, il rinvio alla tab. C della legge finanziaria della determinazione, negli esercizi successivi al triennio, dello stanziamento per le finalità indicate nei commi da 9 a 11 si pone in contraddizione con la norma del successivo comma 12, a tenore della quale la spesa è autorizzata nella misura fissa annua di 300 miliardi "a decorrere dal 2001".

La copertura di nuovi oneri attraverso la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa ha avuto un rilievo notevolmente superiore al consueto: la sua incidenza nel periodo è stata infatti superiore al 30% circa a fronte della media del 9% su base annua del precedente triennio.

Le modalità di impiego di tale tipologia di copertura hanno assunto in taluni casi forme anomale.

Così, la legge n. 522 del 28 dicembre 1999 ("Misure a sostegno dell'industria cantieristica ed armatoriale ed alla ricerca applicata nel settore navale") provvede alla copertura di una serie di limiti di impegno per complessivi 85 miliardi a decorrere dal 1999 e di ulteriori 30 a decorrere dal 2000 attraverso la riduzione di autorizzazioni di spesa di cui alle leggi 261/97 e 413/98, concernenti investimenti a sostegno dell'industria cantieristica ed armatoriale. In tal modo, però, risorse di parte capitale vengono in parte destinate a misure che appaiono di carattere corrente, quali gli sgravi contributivi (art. 9) finalizzati alla salvaguardia dei livelli occupazionali delle imprese impegnate nei servizi marittimi di cabotaggio.

Inoltre, gli sgravi stessi sono limitati all'arco del triennio 1999-2001: l'utilizzazione per tale tipologia di spesa della tecnica dei limiti di impegno, con le connesse conseguenze di aumento dell'indebitamento e di alterazione dei saldi, non appare pertanto congrua.

Per di più, parte dei limiti di impegno originari di cui si dispone la riduzione – ed in particolare quelli della legge 413/98 – erano stati autorizzati per la durata di dodici anni, mentre la legge in esame dispone una durata quindicennale, alterando così il necessario parallelismo tra la nuova autorizzazione di spesa e la precedente.

Non viene infine fornito alcun elemento di valutazione circa la mancata utilizzazione della precedente autorizzazione di spesa e sulla eventuale ristrutturazione e compressione dei programmi di investimento ad essa connessi.