

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. XLVIII

N. 3

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVAMENTE ALLE LEGGI APPROVATE DAL PARLAMENTO NEL PERIODO MAGGIO-AGOSTO 2008

(Articolo 11-ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni)

Comunicata alla Presidenza il 16 gennaio 2009

PAGINA BIANCA

MODULARIO
C. C. - 2

MOD. 2



La

Corte dei Conti

N. 42/CONTR/R.Q./08

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente:	dott.	Tullio	LAZZARO
Presidenti di sezione:	dott.	Fulvio	BALSAMO
	dott.	Mario	ALEMANN0
	dott.	Fabrizio	TOPI
	dott.	Giangiorgio	PALEOLOGO
Consiglieri:	dott.	Paolo	NERI
	dott.	Mario	FALCUCCI
	dott.	Giuseppe	COGLIANDRO
	dott.	Angelo	BUSCEMA
	dott.	Gaetano	D'AURIA
	dott.	Giovanni	PALAZZI
	dott.	Carlo	CHIAPPINELLI
	dott.	Simonetta	ROSA
	dott.	Ermanno	GRANELLI
	dott.	Maurizio	PALA
	dott.	Marco	PIERONI
	dott.	Mario	NISPI LANDI
	dott.	Vincenzo	GUIZZI
	dott.	Enrico	FLACCADORO
	dott.	Maria Paola	MARCIA
	dott.	Antonio	MEZZERA
dott.	Vincenzo	PALOMBA	
dott.	Cinzia	BARISANO	
dott.	Luigi	PACIFICO	
I Referendari:	dott.	Quirino	LORELLI
	dott.	Adelisa	CORSETTI
	dott.	Oriana	CALABRESI
	dott.	Francesco	TARGIA
Referendari:	dott.	Alessandra	SANGUIGNI
	dott.	Giuseppe M.	MEZZAPESA

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

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

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

UDITO, nella Camera di Consiglio del 15 dicembre 2008, il relatore dott. Paolo NERI;

ha approvato la

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

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) elenco delle leggi pubblicate nel quadrimestre;
- 2) esposizione dei nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi;
- 3) ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura;
- 4) idem, in relazione alla natura della spesa (corrente o di investimento);
- 5) elenco dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 6) 42 schede analitiche delle tipologie di copertura.

IL RELATORE


IL PRESIDENTE


Depositato in segreteria il ~~1.6. GEN. 2009~~ 2008

PER COPIA CONFORME ALL' ORIGINALE
DALLA SEGRETARIA DELLE SEZIONI
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
ROMA 11 6 GEN. 2009

IL DIRIGENTE


IL DIRIGENTE
Dott. Patrizio MICHETTI


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

1. Premessa

1. Da tempo le relazioni quadrimestrali della Corte sulle leggi di spesa pongono l'accento sulla tendenza alla progressiva riduzione del numero delle leggi approvate e, nel contempo, alla concentrazione della normativa di rilievo finanziario in pochissimi testi legislativi, nella quasi totalità costituiti da provvedimenti d'urgenza.

Questa tendenza è pienamente confermata nel quadrimestre in esame. Le leggi pubblicate ammontano infatti a diciassette, con una netta diminuzione rispetto alla media degli analoghi periodi degli esercizi precedenti; di esse, quelle contenenti norme di rilievo finanziario sono soltanto nove, tutte relative alla conversione di decreti legge.

Come più volte osservato, questa tipologia normativa determina elementi di criticità nella legislazione di spesa, soprattutto per la frequente insufficienza (o talvolta per la totale mancanza) delle relazioni tecniche alle modifiche ed alle aggiunte — spesso di grande rilievo finanziario, specie nel caso di emendamenti presentati dallo stesso Governo — introdotte nel corso del procedimento di conversione. Le carenze delle relazioni tecniche causano poi osservazioni e richieste di chiarimenti forniti di norma in modo piuttosto sommario o addirittura omessi per la chiusura dell'esame dovuta alla scadenza del termine di conversione o all'apposizione della questione di fiducia.

In disparte i profili di carattere ordinamentale connessi al conseguente affievolimento della partecipazione parlamentare alle decisioni di spesa ed al maggior accentramento sostanziale delle decisioni stesse nella funzione di governo, appare

indubbio che all'approvazione delle leggi di spesa si pervenga a volte senza un adeguato approfondimento sulla congruità degli stanziamenti rispetto alle esigenze che si intendono soddisfare.

Va tuttavia rilevato che, sotto il diverso profilo della "tenuta" delle previsioni di spesa, i sostanziali progressi ottenuti attraverso le regole poste dalla legge 246/2002 (c.d. "tagliaspese") — specie attraverso il monitoraggio degli oneri e le eventuali compensazioni degli effetti per i casi in cui le previsioni stesse, per la natura delle norme sostanziali sottostanti, non costituiscono dei limiti massimi di intervento — consentono di escludere scostamenti a consuntivo di rilievo significativo.

2. Affidata ad un decreto-legge (n. 112 del 25 giugno) è anche la concreta attuazione della nuova tempistica della manovra di bilancio.

Da tempo, la Corte, specie in sede di referto sulla legislazione di spesa, aveva costantemente richiamato l'attenzione sulle patologie via via aggravatesi nel corso degli ultimi anni, patologie che, anche per effetto del totale insuccesso dei collegati "fuori sessione" di carattere ordinamentale, avevano determinato una sostanziale mancanza di coordinamento tra il Dpef originario presentato a giugno e l'effettiva manovra di bilancio, decisa a fine anno.

La situazione era poi aggravata sia dall'incertezza sul suo contenuto finale, incertezza che si protraeva per l'intera sessione, sia dal connesso appesantimento della legge finanziaria e degli eventuali collegati per la presenza di una congerie di norme eterogenee, sia infine dall'inserimento della totalità della manovra stessa in un emendamento presentato a ridosso dei termini di scadenza, approvato attraverso una

mera mozione di fiducia, senza che il Parlamento, a mezzo delle Commissioni competenti per gli aspetti finanziari, potesse disporre di tempi ragionevoli per la valutazione del suo contenuto.

Il metodo adottato quest'anno attraverso la contestuale presentazione del Dpef e della manovra di bilancio - o almeno di una sua parte sostanziale - ha determinato invece una programmazione triennale non più svincolata da indicazioni sulle concrete modalità di attuazione, la sottrazione della materia a discussioni rese astratte nelle quasi totalità dei casi per l'incalzare di vicende congiunturali e politiche che immancabilmente si verificano in periodi così lunghi e la conseguente possibilità di utilizzare i tempi resi così disponibili per l'esame di quelle riforme di carattere ordinamentale che già il legislatore del 1999 aveva inteso, senza successo, svincolare dalla contestualità con le annuali manovre di bilancio.

Quest'ultimo punto appare di particolare rilievo: preso atto ormai della limitata portata dei benefici conseguibili con l'impiego degli strumenti di controllo del governo della spesa finora utilizzati, condizionati dai ristrettissimi margini di elasticità delle risorse allocate in bilancio, è infatti necessario che il Parlamento possa affrontare, in tempi brevi, il ben più complesso disegno di riforme istituzionali e organizzative al quale, in ultima analisi, è condizionata la stessa capacità di incidere attraverso correzioni permanenti sui grandi comparti di spesa.

Ciò appare tanto più necessario in quanto l'andamento non soddisfacente della spesa non trova più compensazione — particolarmente ampia nell'ultimo biennio — nell'andamento del gettito tributario.

Si deve peraltro infine rilevare che l'adozione di un provvedimento di urgenza anziché di un disegno di legge ha comportato il ripetersi di talune delle situazioni di criticità cui avrebbe dovuto ovviarsi, quali in particolare l'inserimento in un emendamento governativo di una serie di importanti misure con la conseguente ulteriore riduzione dei tempi di esame parlamentare e l'approvazione del testo finale attraverso una mera mozione di fiducia.

2. La manovra di bilancio

1. Sotto il profilo del contenuto, gli interventi previsti dal decreto-legge, non sostanzialmente modificati dalla legge di conversione (n. 133 del 6 agosto), rappresentano, dal punto di vista quantitativo, quasi l'intero ammontare della manovra di bilancio prospettata dal Dpef nel periodo fino al 2011.

In armonia con quest'ultimo documento e con l'obiettivo del raggiungimento dell'equilibrio di finanza pubblica al termine del triennio, gli effetti correttivi del provvedimento comportano, in termini di indebitamento netto e rispetto al tendenziale, una rilevante riduzione sia della spesa corrente sia di quella in conto capitale e un contenuto aumento delle entrate nette.

In termini quantitativi, la dimensione della manovra netta di riequilibrio prevede, nel termine del 2011, una riduzione dell'indebitamento netto di poco inferiore ai 31 miliardi, dei quali, a fine periodo, circa il 55% riferibili alla riduzione della spesa corrente, circa il 26% alla riduzione della spesa in conto capitale e circa il 19% ad aumento delle entrate nette.

In disparte il modesto importo netto riferibile al 2008 (poco meno di 0,5 miliardi), gli effetti correttivi netti ammontano a circa 9,9 miliardi nel 2009, a circa 17,1 nel 2010 e, come sopra indicato, a poco meno di 31 miliardi nel 2011. La composizione per grandi comparti degli effetti correttivi stessi presenta notevoli differenze nei singoli esercizi del triennio: per quanto riguarda la riduzione della spesa corrente, la quota è del 28% circa del totale nel 2009, del 50% circa nel 2010 e del 55% nel 2011; per la spesa in conto capitale, si passa dal 21% circa del 2009 al 18% circa del 2010 per giungere al 26% circa nel 2011; per l'aumento delle entrate, infine, si scende dal 51% del 2009 al 31% circa del 2010 e al 19% del 2011.

2. Con i correttivi introdotti in sede di conversione, che hanno determinato un contenuto ridimensionamento della manovra originaria dell'ordine di 300 milioni per il 2009 e il 2010 e di 200 milioni per il 2011, le misure di entrata dovrebbero assicurare maggiori introiti netti per circa 4,7 miliardi nel 2009, 5 miliardi nel 2010 e 5,5 miliardi nel 2011.

Il testo definitivo della manovra ha comunque confermato non soltanto le dimensioni, ma anche la composizione degli interventi di entrata.

I due terzi del maggior gettito sono attesi dagli interventi di perequazione tributaria, centrati sulla c.d. "Robin tax", mirata sui profitti di congiuntura degli operatori di alcuni specifici settori, ed in particolare sulle imprese del settore energetico, banche, assicurazioni, società cooperative.

Pur non disconoscendo la valenza degli obiettivi di questa misura, va però tenuto conto dei rischi connessi alla sua attuazione. La previsione di un prelievo differenziato

sui profitti di taluni settori e categorie di imprese, pur giustificata da fattori contingenti, si configura come un inasprimento del prelievo a carico di uno specifico segmento imprenditoriale. Anche per tale motivo, è concreto il rischio che il maggior prelievo possa essere traslato sui consumatori: il grado di cogenza del divieto di traslazione della maggiorazione d'imposta sui prezzi al consumo è pertanto subordinato ad un attento monitoraggio specie nel medio e lungo termine.

Il restante terzo del maggior gettito è atteso dalla lotta all'evasione e dalla semplificazione dei rapporti con i contribuenti. Il conseguimento di questo obiettivo è affidato all'attuazione, a partire dal 2009, da parte dell'Agenzia delle entrate con la collaborazione dei Comuni, di un piano straordinario di controlli finalizzato all'accertamento sintetico, oltre che all'aumento del numero delle verifiche, al controllo degli obblighi fiscali e contributivi dei soggetti non residenti ed all'evasione derivante dalla residenza fittizia all'estero di persone fisiche.

Come già ampiamente esposto nell'audizione sul Dpef 2009-2013 (Commissioni bilancio riunite, 2 luglio 2008), l'insieme di queste disposizioni va valutato molto positivamente, soprattutto per l'evidente e convinta ispirazione alla logica di "piano industriale" – ripetutamente suggerita dalla Corte - applicata alla strategia di contrasto all'evasione; un piano che, partendo dall'analisi delle dimensioni, della composizione e delle cause del fenomeno, passa alla definizione delle metodologie di contrasto e dei piani operativi e, quindi, al monitoraggio ed alla verifica dei risultati. Perplessità possono tuttavia insorgere con riguardo a due aspetti. Il primo attiene al modo piuttosto sommario con il quale le quantificazioni sembrano essere state effettuate, soprattutto in relazione al previsto raddoppio degli effetti da un anno all'altro. Il secondo attiene alle

conseguenze che alcune delle c.d. semplificazioni potranno avere, non solo sui comportamenti dei contribuenti, ma anche sulla possibilità per gli uffici di acquisire gli indispensabili mezzi di prova. Ciò riguarda, in particolare, la soppressione dell'appena reintrodotta obbligo di allegazione alla dichiarazione Iva degli elenchi clienti/fornitori, che, peraltro, in ragione dell'ormai generalizzata informatizzazione nella tenuta delle contabilità, non avrebbe provocato particolari complicazioni gestionali ed oneri aggiuntivi ai contribuenti. Ma riguarda, altresì, l'abrogazione di altre norme, anch'esse da poco introdotte, in materia di limitazione dell'uso di contanti e di assegni, di tracciabilità dei pagamenti e di tenuta da parte dei professionisti di conti correnti dedicati.

Tali misure sembrano rispondere alla impostazione di fondo che punta a promuovere lo sviluppo rimuovendo vincoli e adempimenti ritenuti non essenziali, che appesantirebbero i costi e intralcerebbero l'operatività delle imprese. Sussistono peraltro perplessità sulla coerenza fra queste misure e quelle di intensificazione e di migliore messa a punto delle strategie di contrasto all'evasione.

A proposito del maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione va naturalmente richiamato quanto dalla Corte ribadito anche di recente in sede di esame del rendiconto 2007, a proposito delle difficoltà di misurazione *ex post* dei risultati conseguiti e della prudenza, quindi, con la quale gli importi stimati vanno portati a copertura di spese permanenti.

Va altresì segnalata la mancata presentazione, entro il 30 settembre, della relazione al Parlamento alla quale il Governo è annualmente tenuto per dar conto dei risultati di gettito del contrasto all'evasione.

3. Le misure per il pubblico impiego costituiscono una parte importante della manovra in esame, sia in relazione ai cospicui risparmi da esse attesi, sia in relazione alla condivisibile finalità di accrescere i nessi tra la spesa per retribuzioni, la produttività del lavoro e la funzionalità delle amministrazioni.

In particolare, vengono rafforzate le misure di contenimento della dinamica delle nuove assunzioni attraverso una drastica riduzione del tasso di sostituzione dei dipendenti cessati dal servizio e subordinando, comunque, le assunzioni alla previa reale attuazione delle procedure di mobilità.

Significativi limiti quantitativi e qualitativi vengono posti alla contrattazione integrativa, che ha sinora contribuito a determinare in modo sistematico, a consuntivo di ciascun esercizio, una dinamica della spesa di gran lunga superiore rispetto a quella stimata.

L'intervento di maggior rilievo sia sotto il profilo dell'organizzazione e della funzionalità, sia sotto quello del contenimento della spesa, è contenuto nelle misure per la scuola, finalizzate a ridurre di un punto percentuale il rapporto medio alunni/docenti, nettamente superiore in Italia rispetto alla media OCSE, e a realizzare una ulteriore riduzione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico e ausiliario nella misura complessiva del 17 per cento della consistenza organica determinata per l'anno scolastico 2007/2008.

Dall'attuazione di tali disposizioni, fermi restando gli obiettivi di contenimento previsti nella legge finanziaria 2008, si attendono economie lorde di spesa non inferiori a 456 milioni di euro per l'anno 2009, 1.650 milioni per l'anno 2010, 2.538 milioni per

l'anno 2011 e 3.188 a decorrere dall'anno 2012. Una quota delle economie di spesa pari al 30 per cento dovrà essere destinata ad incrementare le risorse contrattuali stanziata per la valorizzazione e lo sviluppo professionale del personale della scuola.

Il conseguimento di questi obiettivi finanziari è sostanzialmente basato sul ridimensionamento degli organici del personale docente - che è indicato per l'anno scolastico 2011/2012 in oltre 67.000 unità e che già in quello 2009/2010 dovrebbe superare le 32.000 - e del personale amministrativo che è indicato per lo stesso periodo in 42.500 unità con una riduzione annuale di circa 14.166.

Premesso che l'effettiva conseguibilità dei risparmi andrebbe valutata anche tenendo conto della differenza tra organico di diritto e di fatto, si osserva al riguardo che il numero del personale docente preso in considerazione - comprensivo di tutto il personale a carico dello Stato, inclusi i docenti di religione, il personale non idoneo e soprannumerario, quello di sostegno in deroga, ecc. - appare suscettibile di determinare una sovrastima delle effettive capacità di razionalizzazione del sistema.

Analoghe difficoltà potrebbero manifestarsi in relazione alla riduzione prevista per il personale ATA attesa la recente determinazione dell'organico (DI 22 gennaio 2008, n. 12) che, completando la manovra di contenimento di 9.660 posti prescritta dalla legge finanziaria 2003, ha determinato, nell'anno scolastico 2007/2008, scostamenti non rilevanti dell'organico di fatto.

In ogni caso, tenuto conto sia dei risultati complessivamente modesti conseguiti dalle precedenti manovre di contenimento, sia del ricorrente fenomeno delle eccedenze di spesa, registrato anche al termine dell'esercizio 2007 per un ammontare di circa 309 milioni destinati proprio all'assunzione di docenti a tempo determinato, il

raggiungimento degli obiettivi fissati richiederà una capacità di programmazione e di governo del personale profondamente innovativi.

Non sembra infine comunque condivisibile scontare già dall'esercizio finanziario 2009 gli effetti finanziari ascritti alla disposizione, in quanto gli stessi sono correlati a specifici interventi che, pur indicati nel piano programmatico (l'iter procedimentale si è appena completato) non si sono ancora tradotti nei previsti atti regolamentari. Anche una eventuale adozione del piano nei tempi indicati non consentirebbe, in ogni caso, di dispiegare nel corso del 2009 tutti gli effetti programmati, considerati il complesso *iter* procedurale previsto e la rilevanza degli interventi da attivare prima dell'inizio dell'anno scolastico 2009/2010 (revisione degli ordinamenti scolastici, ridimensionamento delle istituzioni scolastiche e adozione di criteri e misure per l'innalzamento del rapporto docenti/studenti). Occorre inoltre considerare che l'elevato numero di docenti per studente è riconducibile a fattori non sempre imputabili ad una scelta diretta del legislatore. Influiscono in particolare su tale indicatore, oltre ai *curricula* scolastici, anche gli obblighi contrattuali di ore di docenza (inferiori alla media OCSE) e la dimensione delle classi (inferiore anch'essa alla media OCSE) che si riconnette alla situazione della rete scolastica (di competenza regionale), ai vincoli derivanti dall'attuale situazione dell'edilizia scolastica ed alla dimensione demografica dei Comuni, cui compete la messa a disposizione delle strutture.

4. Un altro caposaldo della manovra è rappresentato dalle misure di contenimento della spesa delle Amministrazioni centrali.

A tale scopo, è prevista una riduzione delle dotazioni finanziarie delle missioni dei ministeri iscritte nel bilancio a legislazione vigente 2009-2011 per importi definiti a valere sulle risorse relative alle spese discrezionali e a spese predeterminate per legge, al netto della quota vincolata.

Nella valutazione di tale misura non si può non considerare che nel corso degli ultimi anni si è più volte intervenuti per contenere la dinamica della spesa, specie di quella per consumi intermedi, sia attraverso la fissazione di regole di crescita di tale aggregato con riferimento all'intero comparto delle Amministrazioni pubbliche, sia attraverso tagli lineari degli stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato.

Per il 2009 il provvedimento si aggiunge quindi a quello previsto dall'articolo 1, comma 507, della legge finanziaria per il 2007, nonché ai tagli relativi alle spese per consumi intermedi e alla manutenzione degli immobili introdotti con la finanziaria per il 2008.

A fronte di accantonamenti ex comma 507 compresi tra il 12 e il 14 per cento degli stanziamenti ritenuti comprimibili, il taglio lineare disposto dalla legge in esame comporta una ulteriore riduzione di circa il 23 per cento (percentuale che cresce ad oltre il 40 per cento nel 2011).

Nel 2007, peraltro, le modifiche intervenute durante l'anno hanno ridotto significativamente la portata del provvedimento: i tagli effettivamente realizzati sono stati di oltre il 42 per cento inferiori a quelli originariamente programmati.

I concreti effetti di contenimento finora conseguiti fanno guardare con preoccupazione ad una nuova decurtazione dei fondi per gli acquisti di beni e servizi. E' necessario infatti che le riduzioni siano sorrette da modifiche organizzative e normative

per evitare possibili effetti di rimbalzo negli esercizi successivi o il crescente ricorso a riconoscimenti di debito.

Si ritiene pertanto che la condizione per rendere credibili tagli crescenti di spesa, tuttora parametrati su un'area da sempre soggetta alle manovre di contenimento e pertanto ormai di dimensioni difficilmente comprimibili, consista in un effettivo riesame dei programmi di spesa in atto.

5. Per le regioni e per gli enti locali il decreto prevede un contributo significativo e crescente alla riduzione dell'indebitamento, da attribuire prevalentemente alla ridefinizione del Patto di stabilità interno.

I risultati finora conseguiti con l'applicazione del patto nelle successive versioni si sono rivelati insoddisfacenti. La scelta operata lo scorso anno di far riferimento non più a tetti di spesa ma ai saldi di bilancio ha permesso un contenimento della dinamica complessiva della spesa ai fini degli obiettivi di finanza pubblica, ma a prezzo di una ulteriore riduzione di quella in conto capitale: ciò in quanto sulle scelte degli enti hanno continuato ad influire i limiti alle disponibilità di cassa e la rigidità della spesa corrente, destinati a ripercuotersi inevitabilmente sulle risorse utilizzabili per le spese in conto capitale che, fatta eccezione per le realtà di maggiori dimensioni, hanno continuato a ridursi considerevolmente.

Perseguire una riqualificazione della spesa richiede quindi una attenta valutazione delle caratteristiche e della qualità della spesa corrente locale e il completamento dei meccanismi di responsabilizzazione gestionali con il varo del federalismo fiscale.

Va infine ripetuto che anche meccanismi sempre più sofisticati e attenti di gestione del Patto non possono operare con riguardo alla funzionalità individuale di oltre 2.400 soggetti (tanti sono gli enti tenuti attualmente al rispetto del Patto) di dimensioni e caratteristiche molto diverse.

Per la spesa sanitaria, la legge in esame, confermato per il 2009 il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato, riduce, rispettivamente, di 2 miliardi e di 3 miliardi i corrispondenti importi per il 2010 e il 2011.

E' innegabile che la correzione si presenti particolarmente rilevante. Seppur a partire dal 2010, la modifica prefigura un ulteriore ridimensionamento dal lato della spesa di un quadro tendenziale già abbastanza contenuto: infatti, rispetto ad una crescita media del 6,8 per cento tra il 2002 e il 2008, il dato tendenziale prefigurava un aumento medio ridotto al 3 per cento tra il 2009 e il 2011.

Sulla realizzabilità di tali risultati pesano anche l'ipotesi di una favorevole conclusione nel 2010 dei Piani di rientro avviati dalle regioni in disavanzo strutturale e il venir meno nell'anno delle misure finanziarie di accompagnamento. Ove il contenimento della spesa in tali regioni fosse, infatti, portato a compimento, lo sforzo compiuto dovrebbe portare ad una riduzione della spesa rispetto al tendenziale prefigurato nei piani di rientro di oltre il 9%.

6. Sotto il profilo del saldo netto da finanziare, gli effetti della manovra comportano miglioramenti dell'andamento tendenziale superiori a quelli attesi per il fabbisogno e l'indebitamento netto sia per il 2008 — anno in cui peraltro gli effetti stessi

sono relativamente modesti - sia soprattutto per il 2009, mentre per il 2010 e il 2011 raggiungono livelli leggermente inferiori.

La copertura delle misure espansive contenute nella manovra, che si attestano su percentuali ridotte e decrescenti nel tempo rispetto alle risorse attese sia dalle maggiori entrate che dalle minori spese, dati gli ampi margini differenziali appare comunque assicurata, sia pur scontando la non completa realizzabilità di alcuni interventi.

Si osserva peraltro che la norma di copertura è formulata con riferimento soltanto agli esercizi dal 2008 al 2011, mentre una serie di oneri, anche di grande rilievo finanziario, ha natura pluriennale e permanente.

Pur tenuto conto che anche le maggiori entrate e le minori spese determinate dal provvedimento presentano nel complesso indubbi caratteri di stabilità, resta il fatto che la clausola di copertura avrebbe dovuto darsi carico di fornire indicazioni al riguardo sia in termini di quantificazione complessiva degli oneri pluriennali e di quelli permanenti, sia in termini di risorse destinate alla loro copertura.

Si richiama in particolare l'attenzione sugli oneri relativi alla realizzazione delle opere connesse all'Expo Milano 2015, autorizzati dall'art. 14 per gli anni dal 2012 al 2015 in misura largamente eccedente quelli autorizzati per gli anni compresi nel bilancio triennale 2009-2011. Il divario è particolarmente evidente per gli esercizi 2013 e 2014, per i quali è autorizzata la spesa rispettivamente di 564 e di 445 milioni di euro, mentre l'importo massimo autorizzato nell'ambito del triennio e compreso nella clausola di copertura è di 59 milioni di euro per l'anno 2011.

Anche se presumibilmente gli ampi margini differenziali tra risorse reperite attraverso il complesso della manovra e misure espansive dovrebbero consentire la

copertura di questi maggiori oneri, sarebbero state assolutamente necessarie specifiche indicazioni nella clausola di copertura sulle risorse destinate a far fronte ad oneri così largamente eccedenti quelli compresi nel bilancio triennale.

La norma di copertura (art. 84) fa inoltre riferimento esclusivamente al saldo netto da finanziare di competenza sia per quanto concerne la quantificazione dell'onere complessivo, sia per quanto concerne l'individuazione delle disposizioni produttive di effetti onerosi. Manca pertanto l'esplicita indicazione nella norma stessa delle disposizioni che determinano effetti finanziari negativi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto diversi da quelli prodotti sul saldo netto da finanziare e dell'ammontare degli effetti stessi, indicazioni che sono comunque contenute nella relazione tecnica.

La Corte aveva già formulato, nella precedente relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa del periodo gennaio-aprile 2008, alcune osservazioni sulla estensione dell'obbligo di copertura dei nuovi oneri anche nei riguardi degli effetti su fabbisogno e indebitamento netto.

In tale occasione, premessa la necessità di definire metodologie di valutazione degli effetti della normativa di spesa sui due saldi, si è sottolineato che - indipendentemente dalle concrete difficoltà di una equiparazione delle coperture relative ai tre saldi sotto il profilo dell'obbligo costituzionale -, in base all'interpretazione ormai consolidatasi, anche in relazione agli impegni assunti in sede europea, delle regole poste dalla legge di contabilità, non soltanto gli esiti della sessione di bilancio, ma anche le singole leggi di spesa debbono tener conto dei saldi programmatici stabiliti, indicati nel

Dpef e nelle relative risoluzioni di approvazione parlamentare con riferimento a tutti e tre i saldi.

Ora, l'articolo 60 comma 7 della legge in esame, codificando un'esigenza finora soddisfatta soltanto in forma episodica, prevede espressamente — per assicurare il rispetto effettivo dei parametri imposti in sede comunitaria - che, qualora siano prevedibili specifici e rilevanti effetti sugli andamenti tendenziali del fabbisogno del settore pubblico e dell'indebitamento netto del conto delle pubbliche amministrazioni, debbano essere forniti i relativi elementi di valutazione nella relazione tecnica e che il Ministro dell'economia presenti al Parlamento, ai fini dell'adozione di atti di indirizzo da parte delle competenti Commissioni parlamentari, una relazione contenente informazioni sulle metodologie per la valutazione degli effetti stessi.

La portata della disposizione originaria contenuta nel decreto legge — secondo cui ogni disposizione normativa che comportasse nuovi oneri avrebbe dovuto essere coperta con riferimento al saldo netto da finanziare, al fabbisogno del settore statale ed all'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni - è stata pertanto molto ridotta in sede di conversione. Non può peraltro che condividersi l'esigenza, rappresentata appunto anche nella relazione sopra citata, della previa elaborazione di criteri certi ed univoci per la valutazione degli effetti onerosi sulle ultime due grandezze.

La legge in esame contiene infine una serie di disposizioni di spesa introdotte in sede di conversione — indicate anch'esse nelle 20 schede allegate - per le quali è stata predisposta una specifica copertura. Al riguardo, si sottolinea che le risorse utilizzate provengono prevalentemente dal fondo per interventi strutturali di politica economica,

senza alcuna indicazione circa gli effetti di tali riduzioni sulle esigenze sottese alle dotazioni del fondo stesso. Si tratta pertanto, come già in passato rappresentato dalla Corte, di una modalità di copertura che solo formalmente è ascrivibile alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa.

3. Le altre leggi di spesa

1. Oltre alla legge n. 133, nei quattro mesi da maggio ad agosto sono state pubblicate altre sedici leggi: tre di esse provvedono alla ratifica di trattati internazionali e undici alla conversione di decreti-legge. Una soltanto, priva di implicazioni finanziarie, proviene da iniziativa parlamentare.

Come risulta dalla tavola n. 2 e dalle 22 schede allegate – che si aggiungono alle 20 connesse alla legge n. 133- le leggi che prevedono espressamente oneri ammontano a otto, tutte relative alla conversione di decreti-legge; le tre leggi che provvedono alla ratifica di trattati internazionali non prevedono oneri.

La complessiva incidenza sul saldo netto da finanziare di queste leggi è pari, nell'arco del bilancio triennale 2008/2010, a circa 9.352 milioni di euro, importo derivante in larga misura (circa 7.724 milioni di euro) dalla legge n. 126 del 24 luglio, di conversione del decreto-legge n. 93/08 (disposizioni per salvaguardare il potere d'acquisto delle famiglie).

La ripartizione tra i singoli esercizi dell'indicato importo di 9.352 milioni di euro è la seguente: circa 3.831 milioni afferiscono al 2008, circa 2.547 al 2009 e circa 2.974 al 2010. La quota di spese permanenti – pressoché totalmente recate dalla legge n. 126 - è pari a circa 1.774 milioni di euro, che diminuiscono gradatamente fino a ridursi a

1.705 a decorrere dal 2014; non vi sono, anche per la presenza relativamente modesta di spese di investimento, casi di utilizzazione della tecnica dei limiti d'impegno, né altri casi di stanziamenti di carattere pluriennale.

2. Quanto alle modalità di copertura, continua a manifestarsi il fenomeno del massiccio ricorso a modalità diverse dai fondi speciali sia per il progressivo esaurirsi nel corso dell'anno dei relativi accantonamenti, sia soprattutto per effetto del cambio di legislatura, che determina una diversa programmazione della spesa.

L'incidenza delle coperture a carico dei fondi speciali supera infatti di poco il 10% del totale, mentre per quasi il 90% della spesa si è fatto ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni; la quota delle nuove o maggiori entrate — pari a circa lo 0,3% — è poi del tutto trascurabile. Va comunque positivamente rilevato che non si è fatto ricorso a modalità di copertura estranee a quelle previste dalla legge di contabilità.

Per quanto riguarda la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, premesso che lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra rientra a pieno titolo nella fisiologia del sistema, esso presuppone, oltre ovviamente ad una corretta quantificazione delle nuove esigenze e alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui 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 si ripete, anche nel quadrimestre in esame, nella quasi totalità dei numerosi casi di utilizzazione della modalità di copertura in

argomento. Questa omissione determina un ulteriore elemento di perplessità sui criteri di quantificazione degli stanziamenti a legislazione vigente, specie per quanto riguarda la dotazione di vari capitoli-fondo, fra cui soprattutto il fondo per interventi strutturali di politica economica e il fondo per le aree sottoutilizzate, che in sostanza hanno assunto da tempo l'impropria funzione di fondi di riserva.

Prescindendo dalla citata legge n. 126, su cui si rinvia alle pagine che seguono, le indicate carenze si rilevano in particolare nelle riduzioni di autorizzazioni di spesa utilizzate a copertura del contributo a Trenitalia S.p.a. per la prosecuzione dei servizi di trasporto regionale (legge n. 102 del 6 giugno – 80 milioni), del c.d. prestito-ponte a favore di Alitalia (legge n. 111 del 23 giugno – 290 milioni parte a valere sul Fondo per la competitività e lo sviluppo e parte sul Fondo per la finanza d'impresa), delle risorse destinate a vario titolo a fronteggiare l'emergenza rifiuti in Campania (legge n.123 del 14 luglio – complessivamente 591 milioni nel triennio, a valere sul Fondo per le aree sottoutilizzate), nonché del contributo ai Comuni di determinate aree connesso allo smaltimento dei rifiuti (legge n. 129 del 2 agosto – 240 milioni nel triennio a valere anch'essi sul Fondo per le aree sottoutilizzate).

3. Per quanto riguarda la quantificazione degli oneri, nella legislazione del quadrimestre, oltre alle già accennate carenze determinate dalla frequente immissione nei testi originari dei decreti-legge di nuove e complesse disposizioni nel corso del procedimento di conversione, permane la mancanza di indicazioni sulle basi di valutazione di numerose disposizioni aventi natura di tetti di spesa: ciò ricorre in particolare per il già citato finanziamento a Trenitalia S.p.a. finalizzato alla

prosecuzione dei servizi di trasporto regionale (legge n. 102), la cui quantificazione non è supportata da indicazioni sulla metodologia adottata e sui parametri posti alla sua base; per l'integrazione della spesa connessa al terremoto del 1990 in alcune province siciliane, disposta dalla legge n. 103 del 6 giugno recante disposizioni in materia di protezione civile, priva anch'essa di indicazioni sulle esigenze sottostanti; infine, per gli oneri connessi al raggiungimento degli obiettivi minimi di raccolta differenziata, previsti dall'art. 11 della legge n. 123, già citata, al cui proposito la relazione tecnica si limita a ripetere quanto già contenuto nel testo della legge.

Per quanto riguarda la legge n. 123, sussistono comunque problemi di quantificazione degli oneri, in quanto l'attuazione del complesso di interventi da essa previsto, ad eccezione di quello di cui all'art. 11 sopra indicato e di alcune —non rilevanti— spese di personale connesse all'art. 16, è demandato alle risorse del Fondo per l'emergenza rifiuti, la cui dotazione (150 milioni) è formulata in termini di limite massimo di spesa. Si tratta, tuttavia, di una serie di oneri, per lo più, ma non esclusivamente, riferiti a spese di investimento, di cui, non essendo indicati i dati e le ipotesi posti a base delle stime fornite, non riesce possibile valutare la coerenza rispetto agli interventi da realizzare.

4. Come si è detto, la clausola di salvaguardia è stata nel complesso regolarmente apposta, fin dall'origine o — come nel caso della legge n. 123 per la parte relativa a talune spese di personale - a seguito del recepimento di apposita condizione formulata dalla Commissione bilancio della Camera.

L'unica — non rilevante — eccezione è costituita dallo stanziamento disposto dall'art. 2 della citata legge n. 103 a copertura della perdita di gettito originata dalla restituzione di tributi e contributi, sospesi per eventi sismici, la cui quantificazione, anche se formulata in termini di limite massimo di spesa e sorretta da una dettagliata relazione tecnica, comprende comunque elementi di stima a fronte di diritti soggettivi attribuiti ad una vasta platea di beneficiari.

In due casi, infine, norme concernenti assunzioni o impiego di personale sono state opportunamente formulate in modo da costituire effettivi limiti di spesa e da non richiedere l'apposizione di clausole di salvaguardia. Si tratta rispettivamente delle disposizioni concernenti il concorso delle forze armate nel controllo del territorio (legge n. 125 del 24 luglio) e del reclutamento di magistrati ordinari in deroga ai limiti previsti (art. 4 bis della legge n. 129 del 2 agosto): in entrambi i casi, infatti, la normativa di esecuzione ed in particolare il numero delle assunzioni debbono essere commisurati allo stanziamento.

5. Vanno infine positivamente segnalati i due casi — oltre alla legge n. 133 — in cui nella legislazione del quadrimestre si è tenuto conto ai fini della copertura sulla competenza dei diversi effetti sui saldi di finanza pubblica delle disposizioni di spesa.

Si tratta dell'art. 17 della ripetutamente citata legge n. 123 (istituzione del fondo per l'emergenza rifiuti in Campania) e dell'art. 4 bis della legge n. 129, anch'essa già citata (contributo ai Comuni per evitare situazioni di emergenza nella gestione dei rifiuti): in entrambi i casi la copertura è effettuata a valere sulle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate ed è disposta una riduzione del Fondo stesso in misura tripla rispetto

allo stanziamento autorizzato, a compensazione appunto degli effetti sui saldi di fabbisogno ed indebitamento derivanti dall'accelerazione della spesa dovuta all'utilizzo delle risorse del Fondo per gli interventi previsti dalle norme stesse.

La novità di tali disposizioni esigerà comunque, sul piano dell'esposizione dei documenti contabili, il rispetto dei principi di chiarezza e leggibilità delle scritture di bilancio.

6. Gli oneri recati dalla legge n. 126 del 24 luglio sono complessivamente quantificati in circa 2.717 milioni per il 2008, 2.254 per il 2009 e 2.752 per il 2010, nonché in 1.759 annui a partire dal 2011. Essi derivano principalmente dal completamento dell'esenzione dell'ICI sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale ed anche, in minor misura, dalla riduzione dell'imposizione fiscale per prestazioni di lavoro straordinario.

La legge quantifica la perdita di gettito derivante dal completamento dell'esenzione ICI sulla prima casa — da rimborsare ai Comuni - nella misura costante di 1.700 milioni annui a partire dal 2008.

La determinazione del rimborso in misura costante presenta indubbi aspetti negativi, in quanto il tributo sarebbe potuto crescere nel tempo in relazione a diversi fattori, quali l'aggiornamento delle rendite catastali, già in corso in molti Comuni, la lotta all'evasione, ecc., consentendo così l'eventuale disponibilità di maggiori risorse per il mantenimento nel tempo degli equilibri di bilancio degli enti locali.

Va tuttavia tenuto presente che la forbice tra imposizione ICI sulla prima casa e sui restanti immobili è andata progressivamente allargandosi nel tempo anche attraverso

una diminuzione delle aliquote sulla prima casa, ciò che può far ritenere ragionevole una sorta di parziale compensazione tra le due tendenze.

Si ritiene che sarebbe stato in ogni caso opportuno acquisire sia i dati disponibili di consuntivo del 2007 – la quantificazione effettuata utilizza infatti i dati di previsione già alla base dei calcoli effettuati per le esenzioni disposte dalla legge finanziaria 2008 – sia le previsioni per il 2008 contenute nelle comunicazioni cui i Comuni sono tenuti per disposizione della legge finanziaria 2008: ciò anche per evitare per quanto possibile la richiesta da parte dei Comuni di maggiori trasferimenti compensativi basati su ipotesi di una diversa dinamica del gettito.

Per quanto riguarda la quantificazione del minor gettito derivante dalla diminuzione dell'imposizione fiscale sulle prestazioni di lavoro straordinario, premesso che la quota derivante da tali prestazioni non concorre alla formazione del reddito né ai fini fiscali né a quelli della determinazione della situazione economica equivalente, si è a ragione osservato che potrebbero così determinarsi perdite di gettito per agevolazioni collegate al livello di reddito complessivo e per il riconoscimento del diritto ad alcune prestazioni di carattere socio-assistenziale collegate al parametro ISEE.

La copertura finanziaria del provvedimento prevede l'utilizzo:

- a) di risorse provenienti dalla riduzione di una serie di autorizzazioni di spesa disposte essenzialmente delle leggi finanziarie 2007 e 2008, nonché dal c.d. “decreto mille proroghe” 2008, risorse che vengono iscritte nel Fondo per interventi straordinari di politica economica;
- b) di risorse destinate alla realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e il continente, che affluiscono anch'esse al Fondo di cui sopra;

c) di risorse derivanti da una riduzione lineare degli stanziamenti di parte corrente relativi alle autorizzazioni di spesa come determinate dalla tabella C;

d) di ulteriori risorse derivanti da maggiori entrate conseguenti a disposizioni contenute nella legge stessa e dalla riduzione di accantonamenti dei fondi speciali di parte corrente e di parte capitale.

Per quanto riguarda il punto a), si osserva che al Fondo per gli interventi strutturali affluiscono risorse sia di parte corrente sia di parte capitale, Fondo che pertanto risulta impropriamente utilizzato per la confluenza di risorse di varia provenienza destinate — nel caso di specie — ad essere utilizzate a copertura di oneri di parte corrente, quali quelli oggetto della legge in esame.

In merito poi al punto b), si osserva che ricorre anche qui, attraverso il passaggio per il Fondo, l'utilizzazione indiretta di stanziamenti di parte capitale per esigenze di natura corrente. Inoltre, difformemente da quanto previsto dall'art. 11^{ter} comma 1 lett. b) della legge di contabilità, manca la preventiva riduzione dell'autorizzazione di spesa da cui previene lo stanziamento iscritto in bilancio.

In merito infine al punto c), si osserva che l'utilizzo di stanziamenti di tab. C per esigenze di carattere permanente precisamente determinate nel loro ammontare contrasta con il carattere di modulabilità intrinseco alla natura della tab. C, pur considerato, come è stato osservato, il carattere di tendenziale stabilità degli importi iscritti e la ricorrenza delle voci inserite nei vari esercizi.

Considerato peraltro che le voci stesse sono destinate in buona parte al funzionamento di enti ed organismi vari, sarebbero state opportune indicazioni sull'effettiva sostenibilità delle riduzioni da parte degli enti stessi.

4. I decreti legislativi

I decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre sono stati complessivamente otto, di cui sette attuativi di direttive comunitarie ed uno soltanto di leggi di delega.

Quest'ultimo decreto (n. 82 del 18 aprile) – recante, a norma della legge di delega 38/2003, modifiche al decreto n. 102/2004 in tema di interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole – contiene, oltre ad una serie di modifiche di carattere normativo di cui è espressamente disposta la neutralità finanziaria, una previsione di spesa di 30 milioni di euro al fine di sostenere la competitività delle imprese agricole e di favorire la riduzione delle conseguenze derivanti dai rischi atmosferici e di mercato.

Sulla quantificazione dell'onere – che ha natura di tetto di spesa – e sulla relativa copertura – a carico del Fondo per le crisi di mercato di cui all'art. 1 comma 1072 della legge finanziaria per il 2007 – non vi sono particolari osservazioni da formulare.

Dei sette decreti attuativi di direttive comunitarie, uno (n. 108 del 30 maggio) ha un contenuto normativo totalmente privo di effetti finanziari.

Quattro ulteriori decreti (n. 109, 116 e 118, tutti del 30 maggio e n. 120 del 26 giugno) contengono una clausola di invarianza finanziaria che nella maggior parte dei casi è formulata nel modo più esteso, con l'espresso obbligo cioè per le amministrazioni pubbliche di provvedere alla loro attuazione nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio e con le dotazioni umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

In effetti si tratta di attività che si sostanziano, a seconda dei casi, in direzione e propulsione, in prevenzione e protezione, nonché in ispezione e controllo.

Anche se le relazioni illustrative non forniscono di massima indicazioni sufficienti, può ritenersi che in effetti tali attività possano rientrare nei compiti dei vari organismi pubblici preposti senza la necessità di ulteriori oneri.

Il decreto n. 117 del 30 maggio relativo alla gestione dei rifiuti delle industrie prevede anch'esso una clausola di neutralità finanziaria relativa ai compiti demandati ai soggetti pubblici competenti e prevede altresì che gli oneri derivanti da talune attività siano posti a carico dei destinatari delle attività stesse mediante tariffe stabilite sulla base del costo effettivo del servizio e aggiornate almeno ogni due anni.

Da ultimo il decreto n. 115 del 30 maggio, relativo all'efficienza degli usi finali dell'energia e dei servizi energetici, prevede anch'esso che gli oneri derivanti dalle attività svolte dai soggetti pubblici non determinino nuovi o maggiori oneri né minori entrate a carico della finanza pubblica e siano svolti utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Inoltre, il decreto stabilisce che una quota di 25 milioni di euro a valere sulle risorse relative all'anno 2009 del fondo di rotazione di cui all'articolo 1, comma 1113 della legge finanziaria per il 2007 sia destinata agli interventi realizzati a mezzo dello strumento del finanziamento tramite terzi.

Al riguardo, non vi sono osservazioni da formulare.