



La

# Corte dei Conti

N.23/CONTR./R.Q./07

A Sezioni riunite in sede di controllo  
composte dai magistrati:

|                        |       |             |              |
|------------------------|-------|-------------|--------------|
| Presidente:            | dott. | Tullio      | LAZZARO      |
| Presidenti di sezione: | dott. | Danilo      | DELFINI      |
|                        | dott. | Fulvio      | BALSAMO      |
|                        | dott. | Rosario E.  | BALDANZA     |
|                        | dott. | Giuseppe S. | LAROSA       |
| Consiglieri:           | dott. | Antonio     | DE TROIA     |
|                        | dott. | Luigi       | MAZZILLO     |
|                        | dott. | Paolo       | NERI         |
|                        | dott. | Mario       | FALCUCCI     |
|                        | dott. | Claudio     | IAFOLLA      |
|                        | dott. | Angelo      | BUSCEMA      |
|                        | dott. | Tommaso     | D'AMBROSIO   |
|                        | dott. | Carlo       | CHIAPPINELLI |
|                        | dott. | Simonetta   | ROSA         |
|                        | dott. | Pietro      | RUSSO        |
|                        | dott. | Renzo       | LIBERATI     |
|                        | dott. | Giovanni    | COPPOLA      |
|                        | dott. | Mario       | NISPI LANDI  |
|                        | dott. | Vincenzo    | GUIZZI       |
|                        | dott. | Enrico      | FLACCADORO   |
|                        | dott. | Giorgio     | CANCELLIERI  |
|                        | dott. | Antonio     | MEZZERA      |
|                        | dott. | Vincenzo    | PALOMBA      |
|                        | dott. | Cinzia      | BARISANO     |

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

UDITO, nella Camera di Consiglio del 16 luglio 2007, 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 gennaio-aprile 2007**

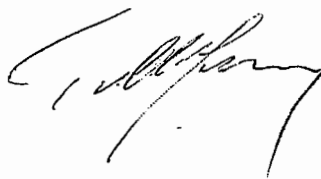
La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 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) 23 schede analitiche delle tipologie di copertura.

IL RELATORE



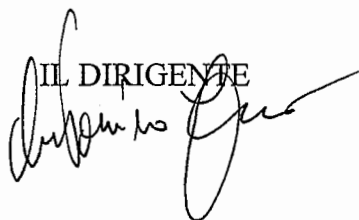
IL PRESIDENTE



Depositato in segreteria il 17 LUG. 2007

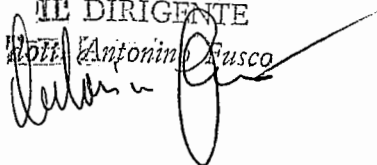
PER COPIA CONFORME ALL' ORIGINALE  
DALLA SEGRETARIA DELLE SEZIONI  
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO  
ROMA, 18 LUG. 2007

IL DIRIGENTE



IL DIRIGENTE

Dott. Antonino Fusco



**Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2007**

**1. Le leggi di spesa**

Anche il quadrimestre in esame, come già i due precedenti, è stato caratterizzato dalla pubblicazione di un numero di leggi decisamente esiguo, almeno in rapporto agli analoghi periodi degli anni precedenti,

Oltre che a fattori contingenti, il fenomeno è legato in larga misura alla sempre maggiore concentrazione di misure espansive nella legge finanziaria e nei provvedimenti collegati, misure che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa.

Nel periodo gennaio – aprile sono state infatti pubblicate soltanto 11 leggi, tutte d'iniziativa governativa: di esse, sette provvedono alla conversione di decreti-legge ed una alla ratifica di un trattato internazionale.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 23 schede allegate, le leggi che determinano conseguenze di carattere finanziario ammontano ad otto, cinque delle quali di conversione di decreti-legge.

La complessiva incidenza sul saldo netto da finanziare di queste leggi è pari, nell'arco del bilancio triennale 2007/2009, a circa 1.566 milioni di euro, importo derivante in larga misura (oltre 1.050 milioni) dalla legge n. 38 del 29 marzo, di conversione del decreto-legge n. 4/2007, che provvede al rifinanziamento delle missioni militari all'estero. Complessivamente, circa i quattro quinti degli oneri sopra indicati sono contenuti nelle leggi di conversione, sia per effetto di norme di spesa previste fino dall'origine, sia soprattutto per l'inserimento di ulteriori

disposizioni di spesa conseguenti all'approvazione di emendamenti presentati nel corso del procedimento di conversione.

Si conferma così la tendenza – manifestatasi nei quadrimestri più recenti e sui cui effetti negativi sulla legislazione di spesa la Corte ha più volte richiamato l'attenzione – a concentrare la parte più significativa della legislazione stessa in provvedimenti d'urgenza.

Oltre all'inserimento, nel corso del procedimento di conversione, di disposizioni di spesa ulteriori o sostitutive di quelle previste nel testo originario ed alla conseguente mancanza o insufficienza di notizie soprattutto sui criteri di quantificazione degli stanziamenti, nel quadrimestre in esame, come risulta dalle pagine che seguono, si sono riscontrati alcuni aspetti problematici soprattutto in complessi normativi dichiarati finanziariamente neutri per i quali sarebbe stato opportuno disporre almeno un monitoraggio degli andamenti effettivi.

Come già in passato, non mancano inoltre vistosi esempi di proliferazione di norme in tale sede: ciò vale sia per la legge n. 40, di conversione del decreto-legge n. 7, oggetto di importanti e complesse modificazioni ed integrazioni, ed ancor più per la legge n. 17, di conversione del decreto-legge n. 300 del 2006: quest'ultimo constava infatti di sei articoli per complessivi ventinove commi, passati nella legge di conversione a ventinove articoli per complessivi settantatre commi.

Proprio al termine dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 300, 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 ripartizione tra i singoli esercizi dell’indicato importo di 1566 milioni di euro è la seguente: circa 1.191 milioni afferiscono al 2007, circa 231 al 2008 e circa 144 al 2009. La quota di spese permanenti è pari soltanto a circa 140 milioni di euro: si verifica così in misura molto contenuta il fenomeno di irrigidimento dei futuri bilanci, tanto più che non vi sono casi di utilizzazione delle tecniche dei limiti di impegno, né altri casi di stanziamenti di carattere pluriennale.

Si espongono qui di seguito le osservazioni della Corte su taluni problemi inerenti le conseguenze finanziarie delle leggi pubblicate nel quadrimestre, con particolare riguardo alle tecniche di quantificazione degli oneri ed alle modalità della loro copertura.

*1) Legge n. 1 dell’11 gennaio – Disposizioni in materia di esami di Stato ..., ecc.*

La legge reca disposizioni in materia di esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore e contiene una delega al Governo in materia di raccordo tra scuola e università. Gli oneri – tutti di carattere permanente – consistono essenzialmente (138 milioni di euro annui, di cui circa 40 già iscritti in bilancio sulla base della normativa precedente, che viene totalmente innovata) nei compensi ai presidenti e ai componenti delle commissioni d’esame e in piccola parte (5 milioni annui) in incentivi – rimessi alla legislazione secondaria – finalizzati a risultati di eccellenza degli studenti.

La relazione tecnica che accompagna il provvedimento è complessivamente accurata, ma il numero delle commissioni preso a base della quantificazione degli oneri ha carattere parzialmente presuntivo, in quanto comprende anche, oltre alle classi terminali dei corsi di istruzione secondaria superiore statali, anche quelle

degli istituti paritari, pareggiati e legalmente riconosciuti – il cui numero non è stato precisato -, nonché “le commissioni eventualmente da costituire per l’esame dei candidati esterni in caso di corsi di studi a scarsa o disomogenea diffusione sul territorio” (come da documentazione depositata dal Governo il 19 dicembre 2006 in Commissione bilancio Camera).

Lo stanziamento è comunque formulato in termini di tetto di spesa, in recepimento di condizione posta ai sensi dell’art. 81 Cost. dalla Commissione bilancio del Senato.

La copertura è operata in parte mediante riduzione dell’autorizzazione di spesa relativa al Piano programmatico della funzione tutoriale (art. 3 comma 92 della legge finanziaria 2004), le cui risorse erano già confluite nel Fondo a favore del personale del comparto scuola, e in parte mediante riduzione dell’autorizzazione di spesa relativa all’attuazione del Piano programmatico di interventi finanziari nella scuola (art. 1 comma 130 della legge finanziaria 2005).

In entrambi i casi, la relazione tecnica non contiene alcuna indicazione né sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente, né sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti o addirittura di utilizzare le risorse stesse a copertura degli oneri del contratto per il personale della scuola.

Come ripetutamente osservato dalla Corte, in molti casi le risorse allocate nei vari Fondi iscritti in bilancio sembrano aver assunto la valenza di disponibilità di riserva a copertura di future finalità e non di stanziamenti rapportati ad esigenze già individuate.

*2) Legge n. 9 dell'8 febbraio – "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per determinate categorie sociali".*

La quantificazione degli oneri recati dalla legge, consistenti in benefici fiscali per i proprietari degli immobili interessati alla sospensione delle procedure esecutive di rilascio, è operata sulla base di dati risalenti al 2003, nonostante la disponibilità di dati più aggiornati sulla cui base si evidenzierebbe un aumento delle richieste di esecuzione di sfratti tale da determinare una possibile sottostima del minor gettito previsto (63 milioni di euro).

In relazione alla natura largamente presuntiva della quantificazione stessa, è presente una clausola di salvaguardia che fa riferimento sia alla procedura di cui all'art. 11 ter comma 7 della legge di contabilità sia a quella di cui all'art. 11 comma 3 lett. i-quater della legge medesima (concernenti rispettivamente l'adozione di misure correttive in corso d'esercizio o in sede di legge finanziaria).

Alla copertura dell'onere si provvede 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 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.

A quest'ultimo riguardo, risulta comunque consegnato agli atti della Commissione bilancio Senato una lettera del Ministro dell'economia e della finanze nella quale viene confermato l'impegno a mantenere la conservazione dei residui per l'anno 2007.

Si rileva inoltre che la disposta copertura determina non soltanto una deroga al (peraltro più volte derogato) principio di annualità di bilancio, ma anche una 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.

Va sottolineato poi che le risorse utilizzate a copertura di oneri correnti sono di conto capitale: non si ritiene al riguardo condivisibile quanto affermato nella documentazione depositata dal Governo presso la Commissione bilancio Camera in data 13 dicembre 2006 circa la diversa connotazione che le risorse stesse assumerebbero per effetto del loro versamento nella contabilità speciale di tesoreria appositamente istituita. Permangono infatti comunque sia la connessa dequalificazione della spesa sia il fatto che una copertura in senso stretto è prevista nella legge finanziaria soltanto per gli oneri di natura corrente.

Si osserva infine che la relazione tecnica è come di consueto priva di qualsiasi indicazione circa l'effettiva libertà delle risorse utilizzate a copertura: l'unica notizia al riguardo si ricava così dalla sopraindicata documentazione governativa attraverso una locuzione non propriamente assertiva ("si ritiene che l'utilizzo ... non pregiudichi la realizzazione degli interventi da attuare a legislazione vigente").

*3) Legge n. 15 del 23 febbraio – Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 297/2006, recante disposizioni per il recepimento di direttive e decisioni comunitarie.*

La legge contiene modifiche al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia ed a quello delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, corredate di espressa clausola di invarianza finanziaria su cui non si ha nulla da osservare. Essa prevede poi la costituzione dell'Agenzia nazionale per i giovani, con contemporanea soppressione dell'Agenzia nazionale italiana gioventù, le cui dotazioni finanziarie, strumentali e di personale vengono trasferite al nuovo ente.

Oltre a tali risorse, la costituzione della nuova Agenzia, secondo la relazione tecnica, comporta effetti di ulteriore spesa per circa 1,2 milioni di euro annui, la metà dei quali dovrà pervenire attraverso finanziamenti comunitari e l'altra metà (600.000 euro annui) è stanziata dalla legge in oggetto.

Alla copertura dell'onere – di carattere permanente – si provvede per il triennio 2007/09 in parte mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per le politiche giovanili (art. 19 comma 2 della legge 248/2006) ed in parte mediante riduzione di quella relativa al Fondo per le politiche sociali come determinata dalla tab. C della legge finanziaria 2007 (art. 20 comma 8 della legge 328/2000). A decorrere dal 2010, la determinazione dell'intero finanziamento è rinviata alla tab. C allegata alla legge finanziaria.

Premesso che anche nel caso in esame la relazione tecnica non fornisce alcuna indicazione circa le finalità originarie e l'eventuale presenza di programmi di spesa relativi alle risorse così acquisite, si osserva che l'utilizzazione della tab. C a copertura di oneri permanenti di carattere rigido – come le spese di personale e di apparato cui la nuova Agenzia dovrà comunque far fronte – si pone in contrasto con l'essenziale carattere di modulabilità degli stanziamenti allocati nella tabella stessa.

4) *Legge n. 17 del 26 febbraio – "Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 300/2006, recante proroga di termini.*

La legge contiene 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. Le norme originarie sono corredate di relazione tecnica, mentre, tra gli emendamenti, una relazione tecnica è stata trasmessa soltanto per quello (art. 3 -quater comma 2) relativo alla definizione dei tributi per i soggetti colpiti dal sisma del dicembre 1990 nelle province di Catania, Siracusa e Ragusa.

Nonostante i chiarimenti forniti dal Governo nelle Commissioni Bilancio, restano perplessità circa l'effettiva neutralità finanziaria delle disposizioni dell'art. 1 comma 1 (spese di personale docente e non docente universitario), dell'art. 1 comma 6-septies (comandi del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco), su cui la Commissione bilancio Senato aveva espresso parere contrario, non recepito, dell'art. 3-quater comma 2, già citato, dell'art. 3-quinquies (riapertura dei termini per agevolazioni in zone colpite da calamità) e dell'art. 6 comma 8-octies (differimento dei termini di applicazione del patto di stabilità interno per le quattro province di recente istituzione della regione Sardegna).

I nuovi oneri formalmente recati dal provvedimento, complessivamente di modesto importo, trovano in parte copertura attraverso la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (come di consueto, senza che siano fornite indicazioni sulle risorse utilizzate) ed in parte a carico degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali.

Tra questi ultimi, qualche perplessità è destata dall'art. 3-quater comma 1, che dispone la proroga di tre anni dei termini per la presentazione delle domande di agevolazioni fiscali da parte di soggetti danneggiati dagli eventi alluvionali del novembre 1994 in Piemonte.

Qui, pur trattandosi con tutta evidenza di diritti soggettivi, lo stanziamento è formulato come tetto di spesa; così, da un lato non è prevista la clausola di salvaguardia, e dall'altro non sono neppure indicati eventuali criteri di gradualità nel soddisfacimento dei diritti soggettivi in relazione all'entità dello stanziamento.

Non si riesce inoltre a comprendere il periodo di riferimento della norma: dalle locuzioni utilizzate sembrerebbe infatti trattarsi di un onere di carattere permanente, circostanza questa smentita dalla natura temporanea della disposizione sostanziale. Sembra pertanto debba ritenersi che l'onere possa estendersi oltre il triennio, ma comunque non oltre il completamento delle finalità della norma.

Si osserva infine che alla proroga di tre anni per la realizzazione di interventi a favore del Comune di Pietrelcina si accompagna un onere di 1,5 milioni di euro annui, coperti a carico di un accantonamento di parte capitale: nessuna indicazione viene però fornita sulla destinazione di tali risorse che possa consentire di valutare l'effettiva destinazione delle risorse stesse a spese di investimento.

*5) Legge n. 40 del 2 aprile – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge n. 7/2007, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese.*

Il testo del decreto legge originario ha subito profonde modifiche ed integrazioni nel corso della discussione parlamentare.

Considerato che la legge di conversione contiene una serie di norme che incidono con caratteri diversi su numerosi settori di attività, non appare possibile formulare al riguardo osservazioni con carattere di unità: si espongono pertanto qui

di seguito i profili problematici sotto il profilo finanziario derivanti, ad avviso della Corte, dalle seguenti disposizioni:

a) l'art. 1 stabilisce il duplice 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 della 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 della carte prepagate i ricavi dei gestori si avvicinano ai 2 miliardi di euro annui al netto dell'IVA, si osserva 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 ritiene che sarebbe stato opportuno agire con maggiore prudenza e predisporre una copertura di una parte del minor gettito almeno per un periodo temporalmente definito in attesa del manifestarsi degli effetti espansivi ascritti alla nuova normativa, per l'accertamento dei quali avrebbe dovuto prevedersi un apposito monitoraggio.

Si segnala infine 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.

b) L'art. 2 dispone che i gestori della rete stradale ed autostradale provvedano a fornire una serie di informazioni agli utenti attraverso dispositivi già esistenti ed attraverso l'installazione di nuovi, nonché la sottoscrizione di convenzioni con organi di informazione e gestori di telefonia.

La norma stessa (comma 3) prevede che questi ultimi adempimenti siano effettuati senza oneri aggiuntivi "per il bilancio pubblico", locuzione imprecisa che sembra comunque riferirsi al più vasto aggregato della finanza pubblica.

In tale ambito va però tenuto conto che tra i concessionari è presente anche l'ANAS, per cui eventuali maggiori oneri a suo carico sono suscettibili di incidere sui conti della P.A.

c) L'art. 5 comma 3 prevede la realizzazione di un servizio informativo presso il Ministero dello sviluppo economico che consenta al consumatore di comparare le tariffe applicate dalle diverse imprese di assicurazione.

La relazione tecnica afferma genericamente, nei riguardi dell'art. 5 nel suo complesso, che le norme in esso contenute non hanno alcun riflesso sulla finanza pubblica. Il rappresentante del Governo, in sede di Commissione bilancio Camera, ha fatto presente che non è in realtà prevista la costituzione e la gestione di un nuovo sistema informativo, in quanto verrebbero utilizzate banche dati esistenti e

all'attuazione delle disposizioni si provvederebbe nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili.

Si ritiene al riguardo che l'obbligo di utilizzare le risorse sopraindicate avrebbe dovuto essere statuito nel testo legislativo.

d) L'art. 9 prevede procedure semplificate per l'assolvimento degli adempimenti amministrativi previsti per la nascita delle imprese e, tra l'altro (comma 10), al fine di incentivare l'utilizzo del mezzo telematico, la rideterminazione della misura dell'imposta di bollo nel rispetto del vincolo di invarianza del gettito.

A quest'ultimo riguardo, non appare chiaro attraverso quali modalità possa essere realizzata la disposta invarianza, considerato che gli oneri derivanti dall'agevolazione prevista sono destinati ad accrescersi nel tempo per effetto della progressiva riduzione delle domande in formato cartaceo, riduzione che rappresenta uno dei principali obiettivi della norma.

Va inoltre rilevato che, almeno nel periodo di coesistenza tra il sistema attuale e quello previsto dalla disposizione in esame, potrebbero sorgere oneri aggiuntivi di carattere amministrativo per l'introduzione dei nuovi procedimenti operativi a fianco di quelli già esistenti: su tale questione la relazione tecnica non fornisce elementi, limitandosi ad affermare che la nuova normativa non comporta alcun onere aggiuntivo a carico della finanza pubblica, consentendo invece una razionalizzazione e un risparmio per i privati e per le amministrazioni.

Conseguentemente, il testo della norma – a parte la clausola d'invarianza di gettito per l'imposta di bollo – non contiene alcuna disposizione circa l'obbligo di provvedere ai nuovi compiti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.