

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.