



Corte dei Conti

N. 51/CONTR/RQ/10

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente:	dott.	Luigi	GIAMPAOLINO
Presidenti di sezione:	dott.	Raffaele	SQUITIERI
	dott.	Gian Giorgio	PALEOLOGO
	dott.	Maurizio	MELONI
Consiglieri:	dott.	Paolo	NERI
	dott.	Mario	FALCUCCI
	dott.	Giuseppe	COGLIANDRO
	dott.	Carlo	CHIAPPINELLI
	dott.	Simonetta	ROSA
	dott.	Francesco	PETRONIO
	dott.	Antonio	FRITTELLA
	dott.	Maurizio	PALA
	dott.	Giovanni	COPPOLA
	dott.	Marco	PIERONI
	dott.	Mario	NISPI LANDI
	dott.	Vincenzo	GUIZZI
	dott.	Enrico	FLACCADORO
	dott.	Giorgio	CANCELLIERI
	dott.	Massimo	ROMANO
	dott.	Giovanni	MOCCI
dott.	Luigi	PACIFICO	
dott.	Quirino	LORELLI	
dott.	Natale A.M.	D'AMICO	
dott.	Adelisa	CORSETTI	
I Referendario:	dott.	Oriana	CALABRESI
	dott.	Francesco	TARGIA
	dott.	Giancarlo	ASTEGIANO
	dott.	Alessandra	SANGUIGNI

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;

VISTO l'art. 17, comma 9 della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

UDITO, nella Camera di Consiglio del 21 ottobre 2010, il relatore, dott. Paolo NERI.

ha approvato la

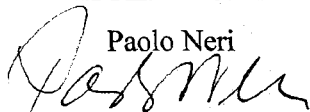
Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio – aprile 2010.

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) elenco dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 5) 54 schede analitiche delle tipologie di copertura.

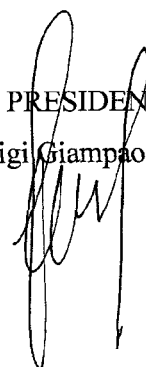
IL RELATORE

Paolo Neri



IL PRESIDENTE

Luigi Ciampaolino



IL DIRIGENTE

Patrizio Michetti



Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2010.

1. Considerazioni generali

1.1 Nel periodo gennaio-aprile sono state pubblicate ventidue leggi, nove delle quali provvedono alla ratifica di trattati internazionali.

La quasi totalità della legislazione di spesa, con l'unica eccezione delle leggi di ratifica comportanti oneri (quattro sul totale di nove) e della legge relativa all'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore (legge n. 38 del 15 marzo), che complessivamente determinano spese pari ad appena il due per mille del totale, è concentrata in cinque decreti-legge, per il cui specifico esame si rinvia alle pagine che seguono.

Come di consueto, tutte le disposizioni di carattere oneroso aventi effetti sulla competenza e le relative modalità di copertura sono indicate nelle schede allegate alla presente relazione. Ad essa sono allegate inoltre quattro tavole riepilogative, la prima contenente l'elenco delle leggi pubblicate nel periodo, la seconda il totale degli oneri di competenza recati da ciascuna legge, la terza un quadro riassuntivo dei relativi mezzi di copertura, la quarta infine l'elenco dei decreti legislativi emanati nel periodo.

Come risulta dal quadro riassuntivo dei mezzi di copertura (tav. 3 in allegato), nel periodo in esame, nonostante riguardi il quadrimestre iniziale dell'anno - il più vicino alla sessione di bilancio e quello pertanto in cui dovrebbe più agevolmente operare la programmazione della spesa effettuata nella sessione medesima -, l'incidenza delle coperture a carico dei fondi speciali è stata estremamente ridotta. Va infatti tenuto conto che la quasi totalità delle risorse connesse a questa modalità di copertura indicate nel prospetto riassuntivo allegato ha riguardato le missioni militari all'estero, che risulta pertanto l'unica voce che rientra in un reale quadro programmatorio.

La parte preponderante degli oneri ha invece trovato copertura attraverso diverse forme di riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, riconducibili in assoluta maggioranza alle categorie sulle quali la Corte ha più volte formulato osservazioni critiche: il ricorso a vari Fondi ed in particolare a quello per interventi strutturali di politica economica, la riduzione lineare di stanziamenti di parte corrente, nonché la riduzione di autorizzazioni di spesa allocate nella tab. C.

Come più volte osservato, la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa rientra a pieno titolo nella fisiologia del sistema, ma lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, oltre ovviamente alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni - da fornire nella relazione tecnica - sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per la 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 per il loro completamento.

In generale per tutti i Fondi, inoltre, un'accurata indicazione degli interventi ad essi connessi e della parte di essi cui si rinuncia a favore della copertura di nuove leggi di spesa consentirebbe anche di poter valutare con migliore approssimazione i diversi tempi degli effettivi pagamenti e pertanto i diversi effetti sugli aggregati di finanza pubblica.

Per quanto riguarda infine la quantificazione degli oneri, le relazioni tecniche agli originari disegni di legge sono risultate spesso in gran parte superate per effetto delle numerose modifiche e, più ancora, delle ulteriori disposizioni introdotte in sede di conversione soprattutto attraverso "maxiemendamenti" di origine governativa. Si è tuttavia rilevata una più frequente presenza di relazioni tecniche aggiuntive e di note integrative su aspetti dubbi, oggetto di corrispondenti richieste da parte delle Commissioni competenti.

1.2. Come dimostrano i dati sopra riportati, anche nel quadrimestre in esame ha trovato conferma il processo di concentrazione della normativa di rilievo finanziario in un

numero relativamente ristretto di provvedimenti d'urgenza, sia per effetto di norme di spesa previste fin dall'origine, sia anche, e talvolta soprattutto, per l'inserimento di ulteriori disposizioni di spesa conseguenti all'approvazione di emendamenti, in assoluta prevalenza di origine governativa, presentati nel corso del procedimento di conversione.

Questa concentrazione determina gravi effetti negativi, su cui la Corte ha ripetutamente richiamato l'attenzione: a parte i casi – meno frequenti - di totale mancanza dell'esame di talune norme nella relazione tecnica, spesso le norme introdotte in sede di conversione sono supportate da relazioni insufficienti e i necessari chiarimenti richiesti, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono forniti dalle Amministrazioni in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate. Ulteriori approfondimenti sono poi spesso resi impossibili dai tempi ristretti dell'esame parlamentare –in molti casi sostanzialmente limitato ad una sola delle due Camere-, determinati dalle necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione, nonché dalla chiusura dell'esame per l'apposizione della questione di fiducia specie a seguito della presentazione dei c.d. "maxiemendamenti".

Il maggior accentramento sostanziale delle decisioni di spesa nella funzione di governo, attuato nella forma dei provvedimenti d'urgenza, ha così avuto come conseguenza un diminuito controllo parlamentare sulle decisioni stesse sia sotto il profilo dell'esame degli oneri dichiarati, sia sotto quello dei possibili riflessi di spesa delle disposizioni assunte come finanziariamente neutre, sia sotto quello infine della congruità degli stanziamenti rispetto alle esigenze che si intende soddisfare.

Il periodo di emergenza economico-finanziaria determinatosi a partire dalla seconda metà del 2008 ha certamente contribuito ad aggravare tale situazione ed ha anche impedito il pieno dispiegamento degli effetti positivi dell'anticipo della manovra di bilancio contestualmente alla presentazione del DPEF, che avrebbe dovuto tra l'altro comportare la possibilità di affrontare in tempi brevi le riforme istituzionali ed organizzative necessarie per poter incidere in modo organico sui grandi comparti di spesa.

Come osservato anche in precedenti relazioni si ritiene in particolare che ai fini di un ordinato svolgimento della legislazione di spesa occorrerebbe rivitalizzare la

funzione dei fondi speciali di parte corrente e di parte capitale, funzione notevolmente appannata negli ultimi anni a favore di un reperimento delle risorse attraverso il ripetuto spostamento da un obiettivo ad un altro. L'allocazione delle risorse nei fondi speciali costituisce infatti la modalità organizzativa connessa per eccellenza ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire ed alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, consentendo così sia di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e trasparenza delle decisioni di spesa, sia di concentrare la parte sostanziale delle decisioni stesse nelle sessioni di bilancio.

In questo quadro, la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa - ivi compreso soprattutto il ricorso alle disponibilità di vari fondi, particolarmente dilatatosi negli ultimi anni - dovrebbe essere utilizzata soprattutto per far fronte ad esigenze imprevedibili che si manifestino nel corso dell'esercizio al di fuori della programmazione della spesa formulata nella sessione di bilancio.

Proprio in considerazione del grande incremento del ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, che è divenuta la modalità di copertura assolutamente prevalente, sarebbe tanto più necessaria, come si è detto, l'indicazione nella relazione tecnica dei motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e della eventuale presenza di programmi o comunque di esigenze di spesa che potrebbero determinare la necessità di ulteriori stanziamenti. Queste indicazioni mancano invece in concreto nella quasi totalità dei casi, specie per quanto riguarda la dotazione dei vari Fondi, alcuni dei quali hanno in sostanza assunto l'impropria funzione di fondi di riserva, e sono per lo più sostituite da generiche assicurazioni circa la disponibilità delle risorse, assicurazioni assolutamente inidonee a soddisfare le esigenze ora indicate.

Una integrazione della normativa in tal senso, proposta dalla Corte in sede di audizione sulla riforma della legge di contabilità, non è stata però recepita nel testo definitivo della legge stessa. Tuttavia, la norma contenuta nell' art. 21 comma 11 lett. e della nuova legge, che prevede l'inserimento in ciascuno stato di previsione di una scheda illustrativa, da aggiornare semestralmente, dei capitoli recanti i fondi settoriali

correlati alle principali politiche pubbliche, nella quale sono indicati i corrispondenti stanziamenti previsti nel bilancio triennale, il riepilogo analitico dei provvedimenti legislativi e amministrativi che hanno determinato i suddetti stanziamenti e le relative variazioni, nonché gli interventi previsti a legislazione vigente a valere su detti fondi, costituisce comunque un decisivo miglioramento rispetto alla situazione precedente.

Il quadrimestre in esame è il primo in cui avrebbero dovuto manifestarsi alcuni effetti di immediata applicazione della nuova legge di contabilità sulla legislazione di spesa. In realtà, come risulta dalle pagine che seguono, l'adeguamento alle nuove prescrizioni –anche a causa dell'approvazione della legge medesima immediatamente a ridosso della fine dell'esercizio, contemporaneamente perciò all'adozione della maggioranza dei provvedimenti di urgenza convertiti nel corso del quadrimestre- è stato solo episodico e non ha investito in particolare che marginalmente le novità di maggior rilievo: la dimostrazione nella relazione tecnica dell'effettiva neutralità finanziaria delle disposizioni recanti una clausola in tal senso, la specificazione per le spese in conto capitale della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e l'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti, nonché il rafforzamento della clausola di salvaguardia attraverso l'indicazione preventiva delle misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata per far fronte agli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni. Risulta invece generalmente rispettato l'obbligo di aggiornare la relazione tecnica all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento.

Come è noto, per quanto riguarda i compiti della Corte, la legge conferma il sistema delle relazioni quadrimestrali e recepisce la loro estensione ai decreti legislativi, già adottata nella prassi degli ultimi anni per iniziativa della Corte stessa, iniziativa la cui opportunità era stata a suo tempo condivisa in sede parlamentare.

2. Il decreto c.d. “mille proroghe”

Il provvedimento di maggior rilievo del quadrimestre, non soltanto sotto l'aspetto finanziario, ma anche per la varietà e la complessità del contenuto, è la legge n. 25 del 26 febbraio, di conversione del decreto-legge n. 194 del 30 dicembre 2009, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative (c.d. “milleproroghe”). Su richiesta avanzata dal Presidente del Senato ai sensi dell'art. 16 della legge 400/1988, nonché dell'art. 76 bis, comma 5, del Regolamento del Senato, la Corte ha già fornito, all'inizio del mese di febbraio, elementi di valutazione degli effetti finanziari del disegno di legge di conversione del decreto-legge: va sottolineato al riguardo che si è trattato della prima volta in cui tale normativa è stata applicata.

Il contenuto del decreto-legge è stato poi notevolmente ampliato nel corso del procedimento di conversione attraverso un maxiemendamento su cui è stata posta la questione di fiducia: nell'ambito dei 10 articoli del testo originario il numero dei commi è stato sostanzialmente raddoppiato (da 77 a 150) ed inoltre sono stati aggiunti 5 articoli concernenti materie non contenute nel decreto-legge (termini in materia di taglia-enti e taglia-leggi, di disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di gestione dei libri genealogici relativi all'allevamento zootecnico, di finanziamento dell'attività dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, nonché infine differimento dell'applicazione di disposizioni in materia di contributi all'editoria).

Le disposizioni attinenti la materia tributaria sono concentrate nell'art. 1. Nell'ambito dei 23 commi originari, quelle di maggior rilievo finanziario –su cui si formulano qui di seguito alcune osservazioni- sono la riapertura dei termini per aderire al c.d. scudo fiscale, il differimento della data di pubblicazione degli studi di settore, nonché la proroga degli adempimenti tributari nei Comuni terremotati dell'Abruzzo

Per quanto riguarda la riapertura dei termini per aderire al c.d. scudo fiscale, la relazione tecnica, pur ritenendo che la riapertura potesse tradursi in ulteriori introiti per l'Erario, si è astenuta dal quantificarli, chiarendo comunque che essi sarebbero affluiti – come i precedenti- nell'apposita contabilità speciale.

Premesso che la cautela della relazione tecnica è certamente da condividere, considerato il grado di incertezza connesso agli effetti della proroga anche in relazione all'aumentato costo di adesione, si sottolinea che - sulla base della comunicazione al Parlamento da parte del Ministro dell'economia e finanze di dati disaggregati relativi alle operazioni di rimpatrio e regolarizzazione effettuate sia alla scadenza iniziale sia a quelle successive, prevista dal comma 2 bis introdotto in sede di conversione del decreto - i dati a consuntivo hanno confermato il successo finanziario dell'operazione, il cui gettito è risultato pari a complessivamente 5,6 miliardi circa. Il gettito relativo al periodo di proroga determinato dalla norma in esame è stato pari a 250 milioni per i mesi di gennaio e febbraio, in cui vigeva l'aliquota del 6 per cento, e pari a 360 milioni per i mesi di marzo ed aprile, in cui l'aliquota era stata maggiorata al 7 per cento.

Indipendentemente dai risultati raggiunti, su cui, già anteriormente all'adozione della norma in esame, erano stati forniti in più riprese dati, sia pure sommari, dai quali risultava comunque il superamento delle previsioni iniziali di gettito, va però osservato che il successo finanziario dell'operazione sconta - anche se in misura presumibilmente assai modesta - una possibile riduzione degli introiti connessi al contrasto ai paradisi fiscali e agli arbitraggi finanziari internazionali, in quanto le relative stime degli effetti di gettito formulate dal decreto-legge n. 78/2009 appaiono legate da un rapporto di alternatività con gli introiti realizzati attraverso lo scudo fiscale, sia le eventuali minori entrate derivanti dalla attività di accertamento e controllo per effetto dei meccanismi preclusivi propri della sanatoria.

Altra disposizione di rilievo è quella del differimento della data di pubblicazione degli studi di settore, contenuta nel comma 4. Ad essa la relazione tecnica non associa effetti finanziari, nel presupposto che si tratti di disposizione sostanzialmente procedurale.

L'affermazione della relazione tecnica non appare però pienamente condivisibile: infatti, soprattutto per effetto sia degli sfavorevoli andamenti congiunturali, sia dei vari provvedimenti di proroga che hanno rimandato la revisione degli studi di settore, sussistono dubbi circa l'effettiva realizzabilità delle stime di maggior gettito effettuate

in sede di legge finanziaria per il 2007 e incorporate nei saldi a legislazione vigente. Sarebbe stato pertanto opportuno un chiarimento al riguardo, in sede di relazione tecnica, anche con riferimento agli effetti della disposizione in esame.

In merito alla proroga della sospensione degli adempimenti tributari nei Comuni colpiti dal terremoto del 6 aprile 2009 (commi 10 e 11), si osserva che la quantificazione degli oneri e la relativa copertura sono connesse al presupposto di un integrale recupero del gettito nel corso del 2010. Tale previsione, che appariva già all'origine non del tutto realistica specie tenuto conto dell'obbligo per le popolazioni colpite di effettuare nel 2010 anche i normali versamenti di competenza, appare tanto più incerta alla luce delle successive norme (OPCM del 30 dicembre 2009, n. 3837, e legge finanziaria 2010), che prevedono comunque, sia pure in situazioni diverse, la rateizzazione dei recuperi.

Non può al riguardo che ribadirsi che eventuali misure intese a procrastinare i recuperi suddetti potranno ovviamente essere adottate soltanto con provvedimenti legislativi nell'ambito dei quali sia prevista apposita copertura dei relativi oneri.

Per quanto riguarda infine la formulazione della clausola di copertura della norma in esame, si osserva che in base alla legge finanziaria per il 2010 l'intero gettito dello scudo fiscale introitato nel 2009 avrebbe dovuto essere versato al Fondo per le esigenze urgenti e indifferibili del Ministero dell'economia e finanze: pertanto, a rigore, la copertura avrebbe dovuto essere formulata in termini di riduzione di detto Fondo e non in termini di diretta utilizzazione di quota parte delle entrate affluite nel medesimo anno.

Come si è detto, all'articolo in esame sono state aggiunte, per effetto del citato maxi emendamento, numerose norme comportanti effetti finanziari; relativamente ad alcune di esse, si formulano le seguenti osservazioni.

a) il comma 5 bis proroga al 2010 l'estensione delle misure di sostegno al reddito per i lavoratori licenziati da determinati enti operanti nel settore della sanità privata; il successivo comma 5^{ter} dispone la proroga per dieci mesi della sospensione dei termini tributari e contributivi per gli enti non commerciali operanti nel settore della sanità

privata aventi determinati requisiti. Il comma 5 quater provvede alla quantificazione e copertura dei relativi oneri.

Al riguardo, si osserva che sussiste una evidente disparità tra l'affermazione contenuta nella relazione tecnica, secondo cui la norma del comma 5 bis determina oneri aggiuntivi per la finanza pubblica anche per gli anni successivi al 2011 e la quantificazione e copertura di oneri per 3,5 milioni, comprensivi anche di quelli derivanti dal comma 5 ter, per il solo esercizio 2010. Inoltre, pur trattandosi di oneri connessi a diritti soggettivi, lo stanziamento è formulato come tetto di spesa e manca pertanto la prescritta clausola di salvaguardia.

Inoltre, per quanto riguarda la modalità di copertura, attuata a valere sulle risorse allocate nel Fondo per gli interventi strutturali di politica economica, si osserva che non è stata fornita –come peraltro nella quasi totalità dei casi analoghi, su cui la Corte ha ripetutamente formulato osservazioni critiche- alcuna indicazione circa vincoli e programmi di spesa su detto Fondo e di conseguenza circa la disponibilità delle risorse utilizzate.

b) il comma 7bis proroga per due anni le agevolazioni IRPEF in favore dei lavoratori dipendenti che operano all'estero in zone di frontiera (c.d. frontalieri) Il comma successivo provvede alla copertura dell'onere, valutato in 48 milioni di euro per il 2012, mediante riduzione del fondo speciale di parte corrente.

Premesso che sulla tecnica di quantificazione e sulla modalità di copertura adottata non si hanno osservazioni da formulare, si richiama l'attenzione sul fatto che, essendo il beneficio diretto ad una platea non esattamente definita di destinatari, sarebbe stato opportuno, anziché formulare lo stanziamento come tetto di spesa, indicarne l'aspetto valutativo e corredare la norma di copertura con la clausola di salvaguardia.

c) il comma 23octesdecies dispone una integrazione del Fondo protezione civile, nonché una serie di ulteriori erogazioni a fronte della proroga di varie attività. Il comma successivo quantifica lo stanziamento complessivo in 30,670 milioni per il 2010 e in 70.000 euro per 2011, coperti il primo anno mediante riduzione del Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente, ed il secondo anno mediante riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica.

Trattandosi di tetti di spesa, non vi sono particolari osservazioni da formulare circa la quantificazione degli oneri; per quanto riguarda invece le modalità di copertura, si osserva che neppure qui vengono fornite indicazioni circa vincoli e programmi di spesa connessi ai Fondi utilizzati e di conseguenza circa l'effettiva disponibilità delle risorse da essi prelevate.

Inoltre, non sembra ispirata a criteri di buona pratica di bilancio l'utilizzazione a copertura di nuove spese del Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente, che appare invece essere destinato a far fronte in corso di esercizio ad esigenze sopravvenute connesse alla legislazione vigente.

Nei precedenti, sporadici casi di utilizzazione di tale Fondo, la Corte ne ha sempre posto in rilievo –nelle corrispondenti relazioni quadrimestrali- la non conformità al sistema, in quanto le risorse in esso allocate sono finalizzate alla copertura di eventuali insufficienze nelle dotazioni delle unità previsionali di base nei casi in cui gli oneri effettivi siano superiori a quelli inizialmente previsti, e non alla copertura “ex ante” di nuovi o maggiori oneri recati da nuove leggi di spesa.

Nel caso in esame la situazione presenta comunque aspetti peculiari: la nuova legge di contabilità, che reca la data del 31 dicembre 2009, non prevede infatti più il Fondo in questione, mentre la legge finanziaria, che reca la data del giorno precedente, prevede nella tabella C un apposito stanziamento, che è quello appunto che viene qui utilizzato a copertura.

Si segnala altresì che nell'ambito della legge in esame il Fondo stesso è stato ripetutamente utilizzato (art. 3, comma 1*bis*, art. 6, commi 7 e 8, art. 6, comma 9-quinquies, art. 7, comma 5*bis*, art. 7, comma 5*quater*) per un totale di 63.170.000 euro.

d) il comma 23-*vicies* modifica da dodici a due mesi il termine di sospensione delle azioni esecutive intraprese nei confronti delle aziende sanitarie locali nelle regioni con i piani di rientro senza però fornire alcuna indicazione sugli effetti finanziari della disposizione, ignorata anche dalla relazione tecnica al maxiemendamento.

Al riguardo, si osserva che la disposizione stessa, consentendo azioni esecutive nei confronti degli enti anche nel periodo in cui gli enti stessi ne erano stati precedentemente tenuti indenni, avrebbe determinato con ogni probabilità effetti