

MODULARIO
C. C. - 2

La

Corte dei Conti



N. 10/CONTR/11

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presidente	Maurizio	MELONI
Componenti:		
Presidenti di sezione:	Giuseppe S. Luigi	LAROSA MAZZILLO
Consiglieri:	Paolo Mario Antonio Carlo Simonetta Francesco Antonio Maurizio Giovanni Mario Vincenzo Enrico Giorgio Massimo Vincenzo Cinzia Giovanni Luigi Quirino Adelisa Natale A.M.	NERI FALCUCCI DE SALVO CHIAPPINELLI ROSA PETRONIO FRITTELLA PALA COPPOLA NISPI LANDI GUIZZI FLACCADORO CANCELLIERI ROMANO PALOMBA BARISANO MOCCI PACIFICO LORELLI CORSETTI D'AMICO
I Referendario:	Francesco Donatella Alessandra Giuseppe M.	TARGIA SCANDURRA SANGUIGNI 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. 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;

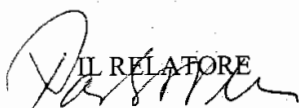
UDITO, nella Camera di Consiglio dell'8 febbraio 2011, il relatore, dott. Paolo NERI.

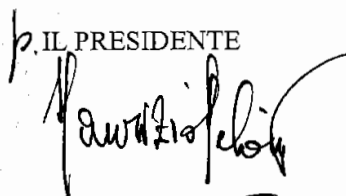
ha approvato la

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 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) 57 schede analitiche delle tipologie di copertura.

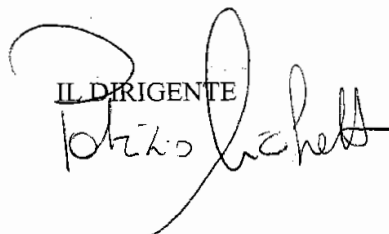
IL RELATORE


IL PRESIDENTE


Depositato in segreteria il **21 FEB. 2011**

PER COPIA CONFORME ALL' ORIGINALE
DALLA SEGRETARIA DELLE SEZIONI
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
22 FEB. 2011

IL DIRIGENTE
Dott. Patrizio MICHETTI


IL DIRIGENTE


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



1. Dati e valutazioni d'insieme

1.1. Nel periodo maggio-agosto sono state pubblicate trentuno leggi (ventidue nel quadrimestre precedente), quattordici 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 (otto sul totale di quattordici) e delle leggi n. 106 del 7 luglio (disposizioni in favore dei familiari delle vittime e dei superstiti del disastro ferroviario di Viareggio) e n. 120 del 29 luglio (in materia di sicurezza stradale), entrambe di origine parlamentare, che complessivamente determinano spese pari a poco più dell'uno per mille del totale, è concentrata in quattro decreti-legge.

Come di consueto, tutte le disposizioni di carattere oneroso aventi effetti sulla competenza e le relative modalità di copertura sono indicate nelle cinquantasette 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.

La legislazione del quadrimestre – il cui ambito comprende la conversione in legge del decreto n. 78 del 30 luglio, contenente l'anticipo della manovra di bilancio finalizzata al miglioramento dei saldi, ma nella quale è compresa anche una quota di misure espansive - è caratterizzata dall'assoluta prevalenza di disposizioni di spesa coperte attraverso risorse originate direttamente dai provvedimenti legislativi che le prevedono, soprattutto attraverso nuove o maggiori entrate e riduzioni di spesa: per il loro specifico esame, si rinvia alle pagine che seguono.

Come risulta dal quadro riassuntivo dei mezzi di copertura (tav. 3 in allegato), anche nel periodo in esame l'incidenza delle coperture a carico dei fondi speciali è stata pressoché nulla e pertanto i nuovi oneri non rientrano in un quadro programmatico predefinito, ad eccezione della quasi totalità di quelli connessi alle missioni militari all'estero, che sono coperti mediante riduzione dell'apposito Fondo allo scopo annualmente precostituito senza determinare pertanto, a differenza delle consuete coperture a carico di vari Fondi, su cui la Corte ha ripetutamente formulato osservazioni critiche, lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra.

In quest'ultimo caso, infatti, che ricorre anche nel quadrimestre in esame per le ripetute coperture mediante ricorso al Fondo per interventi strutturali di politica economica, dovrebbero essere fornite, oltre ovviamente alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni - da inserire 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. Una integrazione della normativa in tal senso, proposta a suo tempo 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-, se pienamente attuata, dovrebbe comportare un decisivo miglioramento rispetto alla situazione precedente.



Va inoltre segnalato al riguardo che l'obbligo di fornire le indicazioni di cui trattasi in occasione della formulazione delle relazioni tecniche relative alle singole leggi di spesa è stato chiaramente richiamato nella recente circolare del 13 settembre 2010 del Ministero dell'economia e delle finanze, indirizzata agli Uffici legislativi delle amministrazioni dello Stato, nella quale sono contenute esaurienti istruzioni circa gli adempimenti cui le amministrazioni stesse sono tenute per la formulazione delle relazioni tecniche.

1.2. Come risulta dai dati sopra riportati, nel quadrimestre in esame ha trovato ulteriore 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 per l'inserimento, divenuto abituale, di ulteriori disposizioni di spesa conseguenti all'approvazione di maxi emendamenti presentati nel corso del procedimento di conversione.

Appare pertanto opportuno richiamare nuovamente l'attenzione sugli effetti negativi determinati da questo processo: 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 che avrebbero dovuto essere connessi all'anticipo delle manovre di bilancio, anticipo che nelle intenzioni originarie 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, sui quali si è dovuto invece intervenire sotto la spinta dell'urgenza di effettuare correzioni all'andamento dei conti.

Si ripete in particolare che, al termine questo periodo di emergenza, salvo esigenze imprevedibili, occorrerebbe rivitalizzare per l'ordinaria legislazione di spesa 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 frequente ricorso allo 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.

1.3. L'attuazione della nuova legge di contabilità, in parte anche per il particolare carattere della normativa del quadrimestre, non è apparsa ancora del tutto a regime. In particolare, la dimostrazione nella relazione tecnica dell'effettiva neutralità finanziaria delle disposizioni recanti una clausola in tal senso in taluni casi manca ed in altri non può definirsi esauriente, perché non accompagnata dalla illustrazione degli elementi idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità: il più significativo esempio al riguardo è costituito dall'art. 2, comma 1bis della legge n. 73, su cui si rinvia alle pagine che seguono.

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 è stato sempre rispettato, anche se sarebbe stato opportuno fornire in tutti i casi l'indicazione della ragionevole disponibilità della copertura alternativa indicata. L'aggiornamento della relazione tecnica all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento non è invece stato in alcuni casi fornito automaticamente, ma ha dovuto formare oggetto di specifica richiesta, con conseguente riduzione dei già ristretti tempi a disposizione delle Commissioni bilancio per l'esame di competenza.

Come è noto, con l'art. 17 comma 4 della nuova legge di contabilità è stata istituzionalizzata la prassi, peraltro già consolidata almeno per i provvedimenti di maggior rilievo, di fornire nella relazione tecnica un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione sia sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, sia sul saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e sull'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Aggiunge la circolare che, ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, la relazione tecnica deve pertanto evidenziare gli effetti di ciascuna disposizione sui suddetti saldi, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione per garantire la compensazione sui tre saldi nell'ambito della copertura stessa.

Nell'ambito della legislazione del periodo in esame -in cui peraltro non ricorre un diverso impatto sui tre saldi a fini di copertura in quanto le differenze di incidenza delle

varie misure adottate sui saldi stessi hanno riguardato soltanto i due decreti legge n. 40 e n. 78, in cui il totale delle risorse acquisite supera di gran lunga quello degli impieghi, il prospetto di cui trattasi è stato regolarmente compilato ed opportunamente aggiornato nel passaggio tra i due rami del Parlamento.

2. La legge n. 73, di conversione del DL n. 40

Il decreto legge n. 40 del 25 marzo, del quale la legge in oggetto dispone la conversione, reca disposizioni tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti "caroselli" e "cartiere", di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi a sostegno della domanda in particolari settori.

Il testo originario del decreto legge è stato modificato attraverso un maxiemendamento approvato dalla Camera e sul quale il Senato non ha apportato ulteriori modifiche. In attuazione dell'art. 17 comma 3 della nuova legge di contabilità, sul testo del maxiemendamento è stata presentata una relazione tecnica integrativa ed un nuovo prospetto riepilogativo degli effetti delle varie disposizioni sui tre saldi di finanza pubblica. Risultano inoltre recepite nel testo finale tutte le condizioni poste nel parere favorevole espresso dalla Commissione bilancio della Camera nella seduta del 4 maggio 2010.

Per effetto delle nuove disposizioni introdotte, si è avuta una notevole lievitazione del contenuto del provvedimento, passato da sei articoli contenenti ventiquattro commi ad otto articoli per un totale di settantotto commi. Sugli inconvenienti che derivano da tale tecnica legislativa, si rinvia alle osservazioni formulate nelle precedenti relazioni trimestrali e sinteticamente indicate nel primo paragrafo del presente referto.

Secondo le quantificazioni esposte nelle relazioni tecniche, dal complesso del provvedimento dovrebbero derivare effetti di miglioramento per i tre saldi che, modesti per l'esercizio 2010, sarebbero destinati ad ampliarsi nei due esercizi successivi fino a

raggiungere nel 2012 i 196 milioni di euro sul saldo netto di competenza e i 179 milioni sui saldi di fabbisogno ed indebitamento.



Nel rinviare alle tredici schede allegate per l'indicazione delle singole disposizioni di spesa, si osserva in primo luogo che una rilevante quota dei nuovi oneri trova copertura attraverso previsioni di recupero di gettito derivante dalla lotta all'evasione.

Al riguardo, pur tenuto conto della prudente valutazione di tali effetti, va ribadito quanto ripetutamente osservato dalla Corte sulla utilizzazione di tale modalità di copertura: a prescindere infatti dall'opportunità di destinare i proventi della lotta all'evasione alla copertura di nuove spese anziché alla riduzione del disavanzo, all'abbattimento dello *stock* del debito o alla diminuzione del carico tributario, non appare comunque una buona pratica di bilancio la copertura di spese certe attraverso entrate cui sono connaturati ineliminabili caratteri di aleatorietà. Per di più, le difficoltà di riscontro anche *ex post* dell'effettiva connessione degli eventuali maggiori proventi con la lotta all'evasione sono accentuate nei casi, come quello in esame, in cui le nuove norme sono in parte finalizzate ad un'azione dissuasiva dal porre in atto comportamenti fraudolenti, azione collegata soprattutto al progressivo convincimento dei contribuenti di una maggiore incisività dell'azione di controllo e di repressione da parte dell'amministrazione finanziaria.

Si ritiene pertanto che la modalità di copertura adottata non consenta comunque, neppure a consuntivo, una valutazione certa e trasparente della relazione tra gli oneri sostenuti e la copertura stessa.

In secondo luogo, il provvedimento prevede modalità di copertura che richiederebbero chiarimenti più dettagliati di quelli forniti.

Si tratta in particolare della riduzione dell'autorizzazione di spesa (art. 4 comma 1) connessa ai crediti d'imposta per la ricerca e l'innovazione tecnologica (art. 2 comma 236 della legge 191/2009), che secondo le affermazioni del Governo non pregiudica la realizzazione degli interventi già previsti a legislazione vigente a valere sulle medesime

risorse: andrebbe infatti a tale proposito chiarito in base a quali criteri era stato definito il relativo stanziamento.

Si tratta poi dell'impiego (art. 4 commi 1 e 5) delle risorse iscritte nel conto dei residui relative al fondo finanza d'impresa di cui all'art. 1 comma 847 della legge finanziaria per il 2007, che non determinerebbe effetti negativi sui saldi di fabbisogno ed indebitamento netto "in quanto conforme alle previsioni di spesa a legislazione vigente effettuate a valere sui medesimi residui".

Si tratta infine dell'ulteriore utilizzo (art. 4 comma 5bis) dell'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri concernente oneri di natura obbligatoria connessi a capitoli reintegrabili con prelievo dal Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine: come già rilevato nei numerosi casi analoghi, anche qui sussiste, in mancanza di specifici chiarimenti, una certa contraddizione tra l'affermazione che l'utilizzo stesso non pregiudica l'adempimento degli obblighi internazionali già previsti a legislazione vigente e la determinazione quantitativa dello stanziamento, effettuata anch'essa a legislazione vigente.

Anche altre norme contenute nella legge destano qualche perplessità sotto il profilo delle tecniche di quantificazione e delle modalità di copertura.

Con i commi 6bis e 6ter dell'art. 1 viene sancito l'abbandono delle modalità di recupero automatico delle somme indebitamente erogate dall'INPS e la loro sostituzione con modalità di recupero coattivo operanti attraverso la Soc. Equitalia. Al riguardo, pur considerati i chiarimenti forniti dal Governo sull'assenza di oneri a carico del bilancio, resta il dubbio che il recupero possa avvenire in tempi diversi rispetto a quelli attuali e che possano pertanto verificarsi effetti negativi sotto il profilo della cassa.

Con riferimento poi alle disposizioni contenute nell'art. 2, commi da 4novies a 4quaterdecies, che disciplinano le modalità di accesso al beneficio del cinque per mille dell'IRPEF, manca sia una quantificazione dei relativi nuovi oneri, sia l'indicazione delle modalità di copertura degli oneri stessi. Viene invece disposto (comma 4

quaterdecies) che all'attuazione di tale normativa si provvederà solo successivamente all'entrata in vigore di provvedimenti legislativi finalizzati ad integrare le risorse finanziarie — anch'esse prive di quantificazione — “rese disponibili ai sensi del comma 2 *quinquies*”, relativo ai proventi derivanti da misure di contrasto dei fenomeni di raccolta irregolare di tutti i giochi pubblici.

Al riguardo, non appare coerente con le norme di contabilità — e neppure con ragionevoli esigenze di chiarezza legislativa — l'introduzione di norme di spesa prive di quantificazione, la cui attuazione è sottoposta ad una sorta di condizione sospensiva in attesa di provvedimenti legislativi che integrino risorse finanziarie la cui acquisizione appare incerta e che comunque non sono quantificate neppure in linea di massima.

Si conferma pertanto l'avviso già espresso in casi analoghi, secondo cui soltanto per gli oneri connessi a norme dichiaratamente programmatiche o a grandi leggi di riforma, per la cui realizzazione occorrono tempi lunghi e ulteriori provvedimenti attuativi, l'individuazione della relativa copertura possa essere rinviata a provvedimenti successivi o, se del caso, alle manovre di bilancio, mentre per gli oneri connessi a norme di carattere dispositivo la copertura debba essere effettuata contestualmente alle norme stesse.

Si osserva da ultimo che la clausola di neutralità finanziaria apposta ai passaggi di ruolo nell'ambito dell'amministrazione economico-finanziaria di cui all'art. 2 comma 1 *bis* non è accompagnata, come richiesto dall'art. 17 comma 6 della legge di contabilità, dalla illustrazione nella relazione tecnica degli elementi idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità. A tale riguardo va tenuto presente che, specie in materia di spese di personale — in mancanza di una accurata disamina degli effetti della nuova normativa — l'apposizione della clausola in parola potrebbe avere una scarsa efficacia sostanziale: non appare infatti agevole la verifica a consuntivo del suo rispetto per la difficoltà di separare eventuali incrementi di spesa dal coacervo degli oneri relativi al personale, allocati in capitoli generici, la cui evoluzione è difficilmente riferibile ai singoli fattori che influiscono sull'aggregato.

3. La legge n. 122, di conversione del DL n. 78

Il provvedimento di maggior rilievo del quadrimestre è costituito dall' intervento correttivo sui conti del 2011-2012 attuato con il decreto-legge n. 78 del 31 maggio, convertito con la legge n. 122 del 30 luglio, recante "misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica". Come specificato nella Nota informativa presentata dal Governo il 16 giugno 2010, il provvedimento costituisce lo strumento per attuare la correzione delineata nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica e risponde all'impegno concordato in sede europea. In relazione all'emergere di tensioni sui mercati finanziari a seguito della crisi greca, il Governo ha ritenuto opportuno anticipare la manovra rispetto alle scadenze fissate dalla legge di contabilità.

Il decreto ha formato oggetto di un' audizione della Corte presso la Commissione Bilancio del Senato in data 10 giugno 2010, al cui contenuto si rinvia per maggiori dettagli, specie per quanto riguarda le specifiche osservazioni sulle singole misure fiscali. In sede di conversione, attraverso un maxi emendamento, sono state introdotte numerose ulteriori disposizioni, per lo più di carattere oneroso, per far fronte alle quali sono state introdotte specifiche fonti di copertura, anch'esse essenzialmente sul versante delle entrate.

Nel complesso, pur tenuto conto di tali ulteriori oneri, che non hanno comunque alterato in misura sensibile la sua struttura, le misure contenute nel provvedimento sono prevalentemente indirizzate al contenimento del disavanzo, mentre sono di entità relativamente ridotta gli interventi di sostegno allo sviluppo: ciò in coerenza con la scelta di non seguire la strada percorsa da altri Paesi occidentali che presentavano minori squilibri nella struttura dei conti pubblici e, soprattutto, una condizione molto più favorevole con riguardo al debito pubblico.

La manovra si concentra per circa due terzi del totale sulla riduzione della spesa, in coerenza sia con l'esigenza di invertire gli andamenti manifestatisi nel corso dell'anno precedente, sia con la necessità di tendere a più equilibrati valori in percentuale del prodotto.