



La

Corte dei Conti

N. *62*/CONTR/RQ/*11*

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO

e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Vittorio ZAMBRANO, Giuseppe A. LAROSA, Maurizio MELONI, Pietro DE FRANCISCIS, Luigi MAZZILLO, Rita ARRIGONI, Mario FALCUCCI, Gaetano D'AURIA;

Consiglieri

Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO, Antonio FRITTELLA, Giovanni COPPOLA, Marco PIERONI, Mario NISPI LANDI, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Andrea BALDANZA, Clemente FORTE;

Primo Referendario

Alessandra SANGUIGNI.

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 4 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639;

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

UDITI, nell'adunanza del 22 dicembre 2011, i relatori Cons. Marco Pieroni, Cons. Mario Nispi Landi e Cons. Clemente Forte;

DELIBERA

la “Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2011.”

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) 46 schede analitiche delle tipologie di copertura.

I RELATORI

Mancolini
Mario Nigro
Cleusa Forte

IL PRESIDENTE



Depositato in segreteria il 30 DIC 2011

PER COPIA CONFORME ALL' ORIGINALE
DALLA SEGRETERIA DELLE SEZIONI
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
ROMA, 4-1-2012

IL DIRIGENTE



IL DIRIGENTE
Dott. Patrizio MICHETTI

Angelo Roveglia



CORTE DEI CONTI

- SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO -

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di
quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre
maggio-agosto 2011

(Articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2011.

1. Dati e valutazioni d'insieme

1.1. Nel quadrimestre maggio-agosto sono state pubblicate ventinove leggi (trentuno nello stesso periodo dell'anno precedente).

Tra le leggi pubblicate undici sono di iniziativa parlamentare, otto riguardano la conversione con modificazione di decreti d'urgenza, otto hanno ad oggetto la ratifica di trattati internazionali.

Diciotto provvedimenti evidenziano effetti finanziari quantificati nelle relative relazioni tecniche.

Come di consueto, tutte le disposizioni di carattere oneroso aventi effetti sulla competenza e le relative modalità di copertura sono indicate nelle quarantasei schede allegate alla presente relazione. Alla relazione 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 comprende la conversione in legge del decreto n. 98 del 6 luglio, contenente l'anticipo della manovra di bilancio finalizzata al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Le altre leggi all'esame prevedono nuovi oneri pari a complessivi 2,96 miliardi nel triennio (1,5 miliardi nel 2011, 784 milioni nel 2012 e 677 nel 2013), di cui 967 milioni per il 2011 ascrivibili alla legge n. 130 del 2 agosto, finalizzata alla proroga, per il secondo semestre 2011, di interventi di cooperazione internazionale, e di invio in missione di forze armate e forze di polizia a sostegno dei processi di pace.

Come risulta dal quadro riassuntivo (tav. 3 in allegato), anche nel periodo in esame l'incidenza delle coperture a carico dei fondi speciali è stata minima (0,7 per cento) e pertanto i nuovi oneri non rientrano in un quadro programmatico predefinito.

Le modalità di copertura adottate con riferimento alle leggi di spesa diverse dalla manovra fanno, infatti, riferimento per il 53 per cento a nuove o maggiori entrate, per il

47 per cento alle riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa, fra cui l'utilizzo di risorse presenti in capitoli fondo (in particolare fondo per interventi strutturali di politica economica, "fondo infrastrutture" e fondo aree sottoutilizzate).

Fra le altre forme di copertura non espressamente previste dalla legge n. 196 del 2009, va segnalato l'utilizzo di disponibilità presenti nel conto dei residui dell'esercizio 2011 a copertura di spese rientranti nella competenza del successivo triennio (legge n. 129 del 2 agosto) nonché il ricorso ai rimborsi corrisposti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, quale corrispettivo di prestazioni rese dalle Forze armate italiane nell'ambito delle operazioni internazionali di pace (legge n. 130 del 2 agosto).

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 previste fin dal testo originario sia per l'inserimento, divenuto ormai abituale, di ulteriori disposizioni di spesa conseguenti all'approvazione di "maxiemendamenti" 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 disposizioni 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 difficili 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 "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, acuitosi a partire dalla seconda parte dell'anno, 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 di questo periodo di emergenza, salvo esigenze imprevedibili, occorrerebbe rivitalizzare per l'ordinaria legislazione di spesa la funzione dei fondi speciali, funzione notevolmente appannata negli ultimi anni - soprattutto per il venir meno di risorse disponibili per finanziare una politica di medio-periodo - a favore del reperimento delle risorse attraverso il frequente ricorso allo spostamento da un obbiettivo ad un altro. L'allocazione delle risorse nei fondi speciali costituisce infatti la modalità organizzativa connessa per eccellenza ad una tempestiva programmazione degli obbiettivi 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. D'altra parte, l'espunzione dal contenuto tipico della legge di stabilità della componente di sviluppo, almeno per la parte che passa attraverso l'incremento della spesa, e la relativa collocazione nei provvedimenti collegati, nonché l'anticipo a gennaio della data per la presentazione di tali provvedimenti testimoniano, sia pure indirettamente, le intenzioni del legislatore in occasione del varo della legge n. 196 del 2009 di una decisiva rivalutazione dello strumento costituito appunto da questi veicoli normativi, la cui copertura-principe dovrebbe essere costituita proprio dai fondi speciali per il relativo carattere programmatico e di medio-periodo.

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. In materia, peraltro, va segnalato l'uso esteso, anche al di là delle previsioni normative, del ricorso, come modalità di gestione delle disponibilità finanziarie, all'istituto dei capitoli-fondo, il che testimonia di un'impropria funzione, assunta da quest'ultimi, per l'aspetto sia di precostituzione di una generica riserva di disponibilità, in relazione anche alla genericità delle norme concernenti il loro utilizzo ed ai ritardi nella programmazione e nella finalizzazione delle risorse, sia di una gestione che, se è vero che risponde in tal modo ad esigenze di flessibilità operativa, appare caratterizzata da scarsa trasparenza. Ciò non consente il controllo né politico da parte del Parlamento, né contabile da parte della Corte dei conti, attesa oltretutto l'impossibilità di correlare l'uso delle risorse al raggiungimento o meno di obiettivi fisici e la gestione dei capitoli alle norme sostanziali, che ne costituiscono il presupposto ordinamentale. Si tratta – sotto quest'ultimo versante – di una lacuna che andrebbe colmata in tempi brevi, in quanto altrimenti viene vanificata qualsivoglia possibilità di monitoraggio e di controllo dell'effetto finanziario della normativa in vigore, stante anche la insoddisfacente attuazione della norma della legge di contabilità (art. 21, comma 11, lettera e)) circa l'aggiornamento semestrale della scheda-capitolo nel dettaglio previsto dalla disposizione medesima.

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 dalle varie disposizioni diverse dagli articoli relativi ai crediti d'imposta, di cui alla legge n. 106 del luglio scorso, per il cui esame si rinvia alle pagine che seguono.

Ulteriore punto che merita una segnalazione sul piano metodologico è il fatto che non sempre vengono indicati oneri e coperture, rimettendosi l'operatività dell'intervento a determinazioni successive di carattere amministrativo, il cui contenuto e la cui

evoluzione, attesa la insoddisfacente correlazione tra dato contabile e gestionale, da un lato, e presupposto normativo, dall'altro, sfuggono al controllo sia politico che contabile. Va anche rimarcato come la carenza di risorse per interventi pur necessari – è il caso ad esempio delle missioni internazionali relative al 2011 – comporta coperture certe per i primi mesi e un quadro di compensazioni abbastanza più incerto per la seconda parte dell'anno, il che è sì spiegabile con le difficoltà generali della finanza pubblica, ma denota altresì una non soddisfacente capacità di programmazione dei flussi finanziari, almeno per la parte necessitata.

Altro punto che merita una segnalazione è che non sempre si procede all'aggiornamento della relazione tecnica all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento, contrariamente a quanto previsto dalla legge di contabilità n. 196 del 2009, art. 17, comma 8. Quando ciò è accaduto, l'aggiornamento non è stato 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 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 norma 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 il prospetto di cui trattasi è stato regolarmente compilato ed opportunamente aggiornato nel passaggio tra i due rami del Parlamento, almeno per i provvedimenti di particolare rilievo. Non sempre, peraltro, risultano adeguatamente esplicitati i criteri alla base del calcolo degli effetti finanziari sui saldi di contabilità nazionale.

Un'ultima notazione va fatta per quanto riguarda l'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 17 della legge 196/2009, che prevede che per ogni legge venga indicata la

collocazione nelle missioni e nei programmi corrispondenti: norma, questa, sicuramente di difficile attuazione, ma che fu ispirata alla logica di permettere una decisione e un controllo in cui si potesse cogliere il rapporto tra evoluzione normativa ed assetto contabile.

2. Legge 15 luglio 2011, n. 111, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 98 del 6 luglio 2011

Si tratta della prima delle due manovre estive del 2011 di correzione dei conti pubblici, i cui risultati cumulati sono sintetizzati nella Nota di aggiornamento al DEF presentata il 20 settembre del corrente anno. Il decreto legge n. 98 faceva seguito alla raccomandazione della Commissione europea del 7 giugno nel senso di accelerare la riduzione del disavanzo e del debito e di avviare il conseguimento degli obiettivi relativi al 2012-2014 verso il pareggio di bilancio. Si ricorda che sulla base del DEF di aprile non erano previste correzioni per il 2011 e per il 2012, mentre per il 2013 e 2014 la correzione era stimata rispettivamente pari all'1,2 e al 2,3 per cento cumulato sul PIL.

Il decreto legge, nella sua versione iniziale, attuava una correzione quasi nulla per i primi due anni e pari rispettivamente all'1,1 per cento e all'1,4 per cento del PIL per gli anni 2013 e 2014, nell'intesa che per la restante parte si sarebbe provveduto con il ddl di delega in materia fiscale ed assistenziale, ancora da presentare alla data di emanazione del decreto-legge. Nel corso dell'esame parlamentare si optò per il consolidamento degli obiettivi con un "maxiemendamento" presentato dal Governo tale da prevedere la riduzione forfettaria delle agevolazioni fiscali del 5 per cento per il 2013 e del 20 per cento a decorrere dal 2014, per importi rispettivamente non inferiori a 4 miliardi per il 2013 e a 20 miliardi per il 2014, nonché misure di ulteriore aggiustamento in riferimento anche ai primi due anni, con un effetto cumulato pari allo 0,1 per cento del PIL per il 2011, 0,4 per cento per il 2012, 1,4 per cento per il 2013 e 2,8 per cento per il 2014.

Si ricorda che la Corte ebbe già modo di esprimersi sul testo iniziale del decreto in apposita audizione presso le Commissioni bilancio riunite del Senato e della Camera il 13 luglio 2011.

Il provvedimento può essere suddiviso in tre grandi aree tematiche: spesa, entrate e una terza relativa a disposizioni varie in materia di sviluppo. Si ricordano qui in estrema sintesi le norme di maggiore impatto finanziario.

Per quanto riguarda le spese, si possono individuare alcuni grandi temi, come la razionalizzazione della spesa medesima, il personale e l'organizzazione scolastica, la sanità, la previdenza, il patto di stabilità interno.

In materia di razionalizzazione e monitoraggio della spesa delle amministrazioni pubbliche è previsto un effetto riduttivo già a partire dal 2011. In termini di indebitamento netto, si tratta di più di 1,8 miliardi, che crescono a 2,1 miliardi nel 2012, a 4,7 miliardi nel 2013 e a circa 6 miliardi nel 2014.

Di interesse l'articolo 9, che dispone l'avvio, a partire dal 2012, di un processo di "spending review" finalizzato alla definizione di fabbisogni standard per i programmi di spesa delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e alla elaborazione di strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare. L'avvio di tale processo, in più occasioni (referti ed audizioni) auspicato dalla Corte, non può che essere valutato in modo positivo, come ribadito nella citata audizione. Da rimarcare sul piano ordinamentale la previsione al comma 5 di una sorta di modello "contrattuale" tra amministrazioni centrali e ministero dell'economia allo scopo di individuare le "norme volte a realizzare il superamento della spesa storica e la graduale convergenza verso gli obiettivi identificati con le procedure di cui ai commi precedenti da inserire nella legge di stabilità, ovvero con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica". Trattasi di un modello che ha poi trovato conferma per altri versi nell'articolo 10 del decreto (in materia di riduzione delle dotazioni di spesa dei ministeri) e che può essere considerato come una sorta di anticipazione di fatto della delega di cui all'art. 40 della legge n. 196 del 2009, in materia di completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato.

L'articolo 10 fissa poi l'obiettivo di una riduzione di notevole entità della spesa dei ministeri (rispettivamente, con effetti pari a 1,7 miliardi per il 2011, 1,4 miliardi per il 2012, 3,8 miliardi per il 2013 e 5 miliardi per il 2014 in termini di indebitamento netto). Come già anticipato e come rilevato dalla Corte nella citata audizione, a differenza del passato, la norma prevede che i ministeri propongano, in sede di predisposizione del disegno di legge di stabilità per il triennio 2012-2014, come poi è avvenuto, le iniziative legislative necessarie ai fini del conseguimento degli obiettivi indicati. Si tratta, pertanto, di un ribaltamento, nel senso più volte auspicato, della metodologia finora utilizzata del taglio lineare e indifferenziato degli stanziamenti connessi a oneri

rimodulabili: dovrebbe perciò essere ora possibile una ragionata e programmata riduzione delle spese secondo una scala di priorità stabilita in base alle esigenze individuate direttamente dalle amministrazioni competenti.

L'articolo 10 contiene numerose altre disposizioni, complessivamente prive di effetti finanziari di rilievo, tra cui il comma 7, interessante, sempre dal punto di vista metodologico-ordinamentale, perché prelude alla introduzione nel nostro sistema di strumenti latamente riferibili al concetto cosiddetto di *sunset legislation*. Infatti, al verificarsi di certe condizioni (nella fattispecie, mancato impegno sulla base delle risultanze dei rendiconti degli ultimi tre anni), si determinano definanziamenti di autorizzazioni di spesa. Il comma 8 invece, in tema di modifica del termine di conservazione dei residui da tre a due anni, produce effetti in termini di fabbisogno ed indebitamento netto per 500 milioni annui a partire dal 2012. Al riguardo si ricorda che la Corte, sempre nella citata audizione, ha espresso dubbi di opportunità sulla misura in questione – soprattutto trattandosi pressoché esclusivamente di spese in conto capitale –, in quanto il ritardo nella erogazione delle somme potrebbe incidere negativamente – sia pure in misura proporzionalmente modesta – sull'attuale situazione di stagnazione del sistema produttivo. Sempre sul piano ordinamentale vanno inoltre segnalate la possibilità di variazioni compensative anche tra programmi nell'ambito delle spese rimodulabili (comma 14) e la definizione più precisa del concetto di onere inderogabile, riferito ora alla cosiddetta "spesa obbligatoria" (comma 15). Sul primo punto la Corte, nella audizione sulla legge di stabilità per il 2012 del 3 novembre u.s., ha fatto presente "come ciò comporti una limitazione delle prerogative del Parlamento concernenti le decisioni di bilancio, nonché delle sue competenze in materia di programmazione economico-finanziaria". Per il secondo punto, la misura ha comportato in sede di predisposizione del bilancio 2012 una ricomposizione della struttura della spesa, la cui quota non rimodulabile è stata ridimensionata.

Complessivamente modesto è poi il contributo al raggiungimento degli obiettivi della manovra derivante dalle misure di contenimento della spesa di personale, mentre rilevante è quello del settore sanitario, pari a 2,5 miliardi per l'anno 2013 e a 5 miliardi per l'anno 2014, ottenuto determinando una crescita del livello di finanziamento dello Stato al di sotto delle proiezioni tendenziali di settore. Come ricordava la Corte nella audizione sul decreto, le scelte adottate in materia sanitaria si muovono in linea con

l'impostazione finora seguita per il riassorbimento dei disavanzi e il contenimento della dinamica della spesa, intervenendo sulle differenze non giustificabili nei costi e sull'utilizzo inappropriato delle strutture pubbliche. Ciò per consentire sia il riequilibrio finanziario sia il miglioramento della qualità dei servizi garantiti sul territorio nazionale. Rispetto al mantenimento di un'incidenza costante sul PIL (criterio seguito sostanzialmente nell'ultimo decennio), la correzione richiesta alla spesa sanitaria risulta nel 2013 e 2014 rilevante.

Il decreto è intervenuto anche sul comparto della previdenza, cui va ascritta una manovra correttiva pari a circa 1,7 miliardi per il 2013 e a quasi 2,2 miliardi per il 2014 in termini di indebitamento netto, come conseguenza di limitazioni alla rivalutazione delle pensioni, adeguamento dei requisiti pensionistici alle speranze di vita e modifiche al sistema di decorrenza del pensionamento anticipato con un posticipo di 1 mese.

Di particolare rilievo è anche il contributo richiesto alle amministrazioni territoriali, frutto del combinato disposto della conferma anche per il 2014 e per gli anni successivi della riduzione dei trasferimenti operata con il decreto-legge n. 78 del 2010 (già scontato nelle proiezioni tendenziali) e della introduzione di un concorso alla manovra attuato attraverso le regole del Patto di stabilità interno, pari a 3,2 miliardi nel 2013 e a 6,4 miliardi nel 2014. Sul piano ordinamentale è da ricordare la definizione di un sistema premiale, basato su un insieme di indicatori, che dovrebbe alleggerire il contributo per gli enti considerati virtuosi, concentrando l'onere sui restanti enti. A ciò si aggiunge un nuovo quadro ordinamentale che pone in capo alle regioni e alle province autonome la responsabilità, nei confronti dello Stato, del mancato rispetto degli obiettivi, attraverso un maggior concorso delle stesse nell'anno successivo in misura pari alla differenza tra l'obiettivo e il risultato complessivo conseguito.

Per quanto riguarda l'area relativa alle misure di sviluppo, non si pongono particolari problemi, trattandosi, per le due operazioni finanziariamente più rilevanti - rifinanziamento del Fondo infrastrutture e del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (FISPE) - di tetti di spesa. Da segnalare anche l'incremento del fondo sanitario nazionale per il 2011.

Per quanto riguarda l'area del decreto relativa alle entrate, come evidenziato nella citata audizione della Corte sul provvedimento, il peso di tale componente al lordo è molto rilevante, sebbene inferiore a quello delle minori spese, ad eccezione del 2012.

Calcolando invece la variazione tra le due componenti considerando il loro parziale utilizzo, la variazione netta del prelievo è superiore a quella delle minori spese per il 2012 ed inferiore nei successivi 2013 e 2014 (nel 2011 si verifica un aumento netto della spesa).

Ben più consistente il ruolo delle entrate se si guarda all'intreccio fra il DL 98 e l'attesa delega per la riforma fiscale e assistenziale: le coperture da quest'ultima previste sono infatti destinate non solo a finanziare la riforma del sistema tributario e il riordino della spesa sociale, ma anche a contribuire in misura determinante alla manovra di correzione dei conti pubblici. A parte l'incertezza che ancora inevitabilmente connota i contenuti della preannunciata delega fiscale-assistenziale, va considerato che, nell'ipotesi della sua piena attuazione, si avrebbe una ripartizione in misura pressoché equivalente delle risorse provenienti da maggiori entrate (armonizzazione delle rendite finanziarie e "graduale revisione" delle aliquote IVA) e dai tagli alle spese (riduzione delle agevolazioni assistenziali e di quelle fiscali). Nel caso della mancata attuazione della delega, era prevista, come già ricordato, una modalità di copertura alternativa affidata ad un'apposita "clausola di salvaguardia", ossia mediante una riduzione lineare dell'insieme delle agevolazioni fiscali censite. Si tratta, in ogni caso, di materia rivista dalle successive manovre, con il previsto aumento delle aliquote IVA.

Le misure di natura tributaria previste dal decreto legge sono riconducibili a sette diverse tipologie. Si tratta delle misure che dispongono un aumento di aliquote, di quelle dirette a potenziare l'attività di controllo o ad assicurare all'erario i proventi dell'attività di controllo, di quelle di semplificazione con effetti positivi sul gettito o che dispongono l'anticipo di gettito futuro. Ad esse devono aggiungersi le disposizioni che riguardano i giochi e le misure alle quali non sono associati effetti di variazione del gettito.

Tra i provvedimenti che prevedono aumenti di aliquote, i maggiori risultati attesi derivano dall'incremento dell'IRAP per banche ed assicurazioni, e soprattutto dall'imposta di bollo sui conti di deposito titoli: una misura che da sola spiega gran parte del maggior prelievo del quadriennio. Si tratta di un prelievo capitarario che va valutato attentamente per i suoi effetti sulle specifiche categorie di risparmiatori, oltre che riletto alla luce degli interventi disposti con le successive manovre e miranti ad alleggerire il prelievo, in particolare proprio sulle imprese bancarie. Circa 1,4 miliardi

derivano dalle misure di semplificazione. Si tratta in particolare della revisione (a partire dal 2014) dei coefficienti di ammortamento e del regime proposto per i “contribuenti minimi”. Si è privilegiato un assetto a sostegno della imprenditoria giovanile con l’ampliamento dei benefici (dal 20 per cento al 5 per cento l’imposta sostitutiva), ma restringendo la platea dei potenziali interessati (da 600 mila a 25 mila) e fissando un limite quinquennale all’utilizzo del regime agevolato. Una scelta positiva per le finalità perseguite che, tuttavia, richiede una più organica riflessione volta a salvaguardare nel nostro ordinamento la presenza di un sistema semplificato per i numerosi piccoli operatori.

Oltre un miliardo nel quadriennio è atteso da provvedimenti che dispongono anticipi di gettito futuro. Si tratta, ad esempio, delle misure che consentono il riallineamento dei valori relativi all’avviamento e ad altre attività immateriali. Si tratta di una tipologia d’intervento già più volte sperimentata per ottenere gettiti significativi e immediati (in questo caso oltre 500 milioni nel 2011). Tra le misure di acquisizione anticipata di gettiti futuri va ricordata anche la definizione agevolata delle liti fiscali pendenti cui è anche associata una riforma del contenzioso tributario che mira a risolvere, in sede amministrativa, le controversie di minor valore ed a maggiormente professionalizzare i giudici tributari, inasprendo nel contempo il regime delle incompatibilità.

Con le numerose misure relative ai giochi (500 milioni a regime di maggior gettito atteso, a partire dal 2011) si punta a combinare diversi aspetti: la lotta all’evasione, un ampliamento dei giochi esistenti e forme di prelievo che non evocino l’idea dell’“imposta”. Si tratta di misure non nuove di cui andranno verificati i margini effettivi di acquisizione del gettito, anche in considerazione della tendenza al rendimento decrescente, a parità di volume, della raccolta lorda.

Per quanto attiene alle principali modifiche alle norme tributarie contenute nel DL apportate in sede di conversione, si evidenzia quanto segue.

L’articolo 23, prevede l’aumento dell’aliquota IRAP per banche, e imprese di assicurazioni esteso, in sede di conversione, anche alle imprese concessionarie di pubblici servizi (con l’esclusione di quelle affidatarie della costruzione e gestione di autostrade e trafori).