



Corte dei Conti

N.12/SSRRCO/RQ/13

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente Maurizio MELONI

e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Giorgio CLEMENTE, Pietro DE FRANCISCIS, Rita ARRIGONI, Giuseppe COGLIANDRO, Carlo CHIAPPINELLI;

Consiglieri

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, Francesco TARGIA, Clemente FORTE;

Primo Referendario

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 d.l. 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;

UDITI, nell'adunanza del 16 ottobre 2013, il relatore Cons. Clemente Forte e il correlatore Cons. Marco Pieroni;

DELIBERA

la **“Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio–agosto 2013”**.

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) ~~11~~ schede analitiche delle tipologie di copertura.

I RELATORI

Clemente Forte
Marco Pieroni

IL PRESIDENTE

Luca Di Pietro

IL DIRIGENTE

Maria Laura Loro

Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2013

1. Considerazioni generali

1.1 Dati riassuntivi

Nel periodo maggio-agosto 2013 sono state pubblicate sedici leggi, nove delle quali di conversione di decreti legge e quattro consistenti in ratifiche ed adesioni ad Accordi internazionali. Nel periodo è stato pubblicato altresì un decreto legislativo.

Tale nuova legislazione reca oneri pari a 12,9 miliardi di euro per il 2013, 18,6 miliardi circa per il 2014, nonché 2,6 miliardi circa per il 2015. La quota di oneri aventi natura permanente è pari al 31 per cento circa dell'onere del terzo anno.

Per ogni legge viene riportata una scheda che indica oneri e coperture, con una corrispondenza diretta quando la norma reca una propria compensazione: in caso di copertura complessiva riferita a più norme o priva dell'indicazione delle singole disposizioni di riferimento, vengono riportati i due riepiloghi senza corrispondenza. Si ha in tal modo un quadro complessivo e al contempo analitico della portata finanziaria di ciascuna legge e di quella della singola norma, con la relativa copertura di dettaglio, quando indicata.

Sono altresì allegate tre tavole riepilogative, la prima contenente l'elenco delle leggi pubblicate nel periodo, la seconda il totale degli effetti in termini di competenza finanziaria riferito a tutte le leggi che recano oneri, la terza un quadro riassuntivo delle modalità di copertura utilizzate da tali leggi.

1.2 Sintesi dei profili metodologici

Il quadrimestre considerato, nel coincidere con l'avvio della XVII legislatura, ha registrato l'approvazione di provvedimenti significativi non solo dal punto di vista contenutistico, ma anche per i profili relativi al rispetto dell'ordinamento contabile e alle metodologie adottate in tema di copertura finanziaria e quantificazione degli oneri. Il quadro che complessivamente ne emerge offre la possibilità di focalizzare alcune distonie, in qualche caso a conferma di tendenze che già da tempo hanno costituito

oggetto di attenzione da parte della Corte, in altri casi tali da presentare un carattere decisamente innovativo.

Si colloca all'interno di quest'ultima tipologia il decreto-legge n. 35 dell'8 aprile 2013, che si segnala per rappresentare il primo caso – a partire dalla legge di contabilità n. 468 del 1978 - di copertura di oneri espressamente a carico di debito pubblico aggiuntivo, utilizzando margini di flessibilità consentiti dalla normativa comunitaria al realizzarsi di determinate condizioni. Si tratta di una svolta nell'architettura dell'ordinamento contabile per quanto attiene al sistema delle coperture, che implica valutazioni di ordine sistematico. Sul punto si rinvia per il dettaglio al commento riferito al decreto-legge citato.

Un'altra tipologia di copertura cui si è fatto largo ricorso nel quadrimestre considerato riguarda l'inclusione degli effetti indiretti nel calcolo delle coperture. Ciò è avvenuto essenzialmente sia per il menzionato decreto-legge n. 35, in riferimento agli oneri relativi ai maggiori interessi da corrispondere per il maggior debito, sia per il decreto-legge n. 63 del 4 giugno 2012, in tema di agevolazioni per incrementare le prestazioni energetiche. Si tratta di problemi metodologici non del tutto nuovi, ma che nel quadrimestre considerato assumono una rilevanza particolare per le dimensioni assunte. Nel rinviare anche qui ai commenti di dettaglio, si ricorda brevemente che tale tecnica di copertura è stata utilizzata, sia dopo che sono stati ricomposti il quadro macroeconomico e quindi le interrelazioni tra nuove norme, economia ed effetti sulla finanza pubblica (come è accaduto per il decreto-legge n. 35), sia al di fuori di una tale complessiva riconfigurazione (come è accaduto per il decreto-legge n. 63). In entrambi i casi si evidenziano scelte metodologiche in materia di copertura che vanno sottolineate per la loro delicatezza. In sintesi, si richiama la nota problematicità, in presenza di effetti indiretti e soprattutto quando si tratti di modifiche di agevolazioni già esistenti, in ordine alla garanzia dell'allineamento temporale e quantitativo tra oneri e coperture nonché per quanto concerne una quantificazione sufficientemente sostenibile delle dimensioni di tali effetti. In presenza poi di una riconfigurazione del quadro di finanza pubblica, come è avvenuto per il decreto-legge n. 35, non appaiono del tutto chiare le

motivazioni della mancata inclusione in tale quadro degli effetti in questione (ai fini della relativa sussunzione come mezzo di copertura).

Perdura il fenomeno dell'approvazione di norme dal contenuto più vario, delle cui conseguenze finanziarie non è stata data però contezza: è il caso, ad esempio, del decreto-legge n. 43 del 26 aprile 2013, in materia di interventi ambientali per varie aree del Paese. Ciò continua a verificarsi nonostante che la legge di contabilità imponga una quantificazione degli oneri che sia la più ragionevole possibile all'atto dell'approvazione delle norme. Il fenomeno è particolarmente rilevante per gli emendamenti approvati nel corso dell'*iter* parlamentare: come è già stato osservato, ciò è anche la conseguenza del mancato adeguamento dei Regolamenti parlamentari alle novità contenute nella legge di contabilità, che pure reca un espresso richiamo a tale tipo di raccordo.

Altro fenomeno negativo che continua ad essere registrato è l'ampia presenza nella normativa di clausole d'invarianza e di neutralità, la cui sostenibilità non risulta dimostrata - in alcuni casi neanche nelle linee generali - dalla documentazione fornita dal Governo (principalmente le Relazioni tecniche d'obbligo e i relativi aggiornamenti). La legge di contabilità prescrive invece obblighi dettagliati in materia, non solo per evitare la formazione di oneri occulti a carico della finanza pubblica (in quanto privi della necessaria copertura finanziaria o in quanto sottovalutati o neanche quantificati), ma anche perché vengano coerentemente poste le premesse per una piena attuazione della normativa stessa. Il richiamato decreto-legge n. 43 si segnala in particolare anche per gli aspetti qui in considerazione.

In parallelo con il fenomeno testé segnalato si registra l'altro in virtù del quale la mancata definizione degli aspetti finanziari della singola norma comporta che ciò avvenga mediante rinvio, in alcuni casi esplicitamente, in altri casi implicitamente, ai fondi di bilancio in essere. Ciò finisce con il porre numerosi problemi, che vanno dall'utilizzo a copertura di risorse di bilancio al fatto che l'eventuale insussistenza o insufficienza dei fondi disponibili a legislazione vigente possono rappresentare un pericolo in ordine all'attuazione delle singole norme. La legge n. 97, in materia

comunitaria, al cui commento in dettaglio si fa qui rinvio, presenta per esempio profili di tal genere.

Altro fenomeno da segnalare (e che dà adito anche a considerazioni di carattere istituzionale) riguarda il fatto di demandare a norme subprimarie la definizione degli aspetti finanziari della normativa per quanto riguarda la fase sia dell'individuazione degli oneri sia del reperimento delle occorrenti fonti di copertura. Ciò, oltre a rappresentare di fatto una riconfigurazione non irrilevante dell'equilibrio tra i poteri dello Stato, per un verso non pare in tutto coerente con il principio dell'autosufficienza della fonte legislativa cui incombe l'obbligo di prevedere la copertura degli oneri e, per altro verso, finisce con l'infondere nel sistema elementi di incertezza circa la portata finanziaria delle norme legislative, il che rileva anche dal punto di vista del rapporto che intercorre tra Pubblica Amministrazione e platea dei destinatari delle varie normative. E' il caso, ad esempio, del ripetuto decreto-legge n. 43, così come del decreto-legge n. 69 del 21 giugno 2013, in materia di rilancio dell'economia (cd. "del fare").

Perdura altresì una tendenza già segnalata (e che, per alcune leggi pubblicate nel quadrimestre in considerazione, assume una dimensione quantitativa non irrilevante) in base alla quale la normativa in materia di agevolazioni fiscali, tale quindi da determinare un onere composto da minori entrate, non reca la clausola di salvaguardia, considerata evidentemente doverosa solo quando l'onere consista in nuove o maggiori spese. A parte il fatto di ribadire qui il problema del rispetto della legge di contabilità, che - nel prevedere al verificarsi di certe condizioni, la clausola di salvaguardia, non reca distinzioni in base alla natura dell'onere (che in astratto può consistere tanto in minori entrate quanto in nuove o maggiori spese) - occorre ribadire quanto già osservato in precedenti Relazioni trimestrali, ossia che in tal modo il sistema viene privato di un utile strumento ai fini del controllo dell'andamento nel corso del tempo dell'allineamento - doveroso nell'ambito di un corretto assolvimento dell'obbligo di copertura - tra gli oneri e le relative compensazioni. Si ricorda che - come è stato sottolineato anche dalla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (DEF) del 20 settembre u.s. - all'interno della Raccomandazione n. 1 del Consiglio dell'Unione Europea all'Italia ai fini della riduzione del debito trova collocazione

l'utilizzo delle clausole di salvaguardia a garanzia delle coperture finanziarie delle varie leggi. Il fenomeno riguarda per esempio il menzionato decreto-legge n. 63 (cd. "ecobonus") e la stessa legge n. 88 del 19 luglio 2013 (convenzione con la Repubblica di San Marino).

Nel quadrimestre considerato si registrano anche casi di approvazione di norme, derivanti da emendamenti parlamentari, su cui la Relazione tecnica ha fornito un parere negativo per mancata individuazione sia degli oneri che delle coperture finanziarie. E' il caso ad esempio del decreto-legge n. 76 del 28 giugno 2013 (in materia, tra l'altro, di sospensione temporanea dell'aumento dell'IVA), in riferimento ad una norma che consente la possibilità, da parte delle università, di stipulare contratti di lavoro flessibile, il che mette in pericolo i risparmi di spesa previsti a legislazione vigente nel settore. Sempre il medesimo decreto, ma anche per altri versi il già citato decreto-legge n. 69, pongono invece una variante del fenomeno dell'approvazione di norme nonostante il parere non positivo contenuto nella Relazione tecnica: si manifesta, infatti, un orientamento negativo del Governo motivato in qualche modo problematico, in quanto (in estrema sintesi e anticipando qui il commento in dettaglio) a fronte dell'ampio utilizzo a copertura da parte dello stesso Governo del Fondo per il pagamento dei canoni di locazione degli immobili conferiti dallo Stato ad uno o più fondi immobiliari, la Relazione tecnica esprime un parere contrario su emendamenti con la medesima copertura ma di portata finanziaria molto più modesta.

Altro fenomeno da segnalare (e che trova sempre più conferme) è quello in base al quale si utilizzano per oneri correnti mezzi di parte capitale, con conseguente dequalificazione della spesa. Esempio ne è, tra gli altri, il già citato decreto-legge n. 63 (cd. "ecobonus").

Anche le coperture reperite mediante riduzioni di spesa non si sottraggono a rilievi. Si continua a far ricorso ai tagli lineari, al cui riguardo la Corte ha già sollevato perplessità in varie circostanze: emblematico è il caso del citato decreto-legge n. 35. Il Fondo per la copertura dei limiti d'impegno assume la conformazione di un fondo di riserva per la compensazione degli effetti di norme varie sui saldi di finanza pubblica

diversi dal saldo netto da finanziare (è il caso, ad esempio, del citato decreto-legge n. 43 e di quello n. 61, del 4 giugno 2013, in materia di emergenza collegata allo stabilimento Ilva di Taranto). I fondi per la quota statale dell'otto per mille ugualmente svolgono ormai la funzione di stanziamenti di riserva per la copertura di oneri che non si inquadrano nelle finalità dei fondi medesimi, finalità il cui raggiungimento può essere probabilmente uno dei motivi delle scelte del contribuente (è il caso, per esempio, dei più volte richiamati decreti-legge n. 35 e 63): merita di essere sinteticamente ricordato al riguardo che tali fondi, in base alla legge, debbono essere finalizzati ad interventi straordinari riguardanti iniziative per la lotta alla fame del mondo, per fronteggiare calamità naturali, per l'assistenza ai rifugiati e per la conservazione dei beni culturali, e che, in virtù del fenomeno del distoglimento di tali risorse dalle loro precipue finalità, negli anni 2011 e 2012 non si è proceduto al riparto per assenza di disponibilità finanziarie. Si registrano anche casi di utilizzi impropri delle stesse quote del fondo speciale di parte capitale - è il caso del più volte citato decreto-legge n. 43 -, in quanto esse vengono utilizzate per la copertura di oneri ultratriennali quando per natura presentano proiezioni nel tempo dalla consistenza meno solida rispetto alle omologhe quote di parte corrente.

Sempre sotto il profilo delle tecniche contabili utilizzate, si segnala ancora una volta il fatto che spesso non si ritiene di sottoporre allo scrutinio di copertura norme che riducono risparmi a legislazione vigente ancorché non quantificati *ex ante* in termini di contabilità finanziaria, bensì solo a consuntivo per evitare irrigidimenti nella gestione del bilancio, evidentemente scontando un sensibile livello di incertezza nella effettiva conseguibilità dei risparmi attesi. La questione può essere vista almeno sotto due profili. Anzitutto, si registra in tali casi che i medesimi effetti risultano invece inseriti nei saldi di finanza pubblica diversi da quelli espressi in termini di contabilità finanziaria, con il che si dà luogo ad un fenomeno di scarsa trasparenza in ordine alla costruzione dei "tendenziali", a prescindere dalla contabilità di riferimento e per motivazioni ovviamente diverse. In secondo luogo, va rilevato, per quanto riguarda il saldo netto da finanziare, che non dovrebbe essere in dubbio l'*an* del risparmio, ma solo la relativa entità, per cui una norma successiva che riduce il risparmio medesimo andrebbe sottoposta a compensazione, naturalmente dopo una ragionevole quantificazione dei

relativi oneri: la mancata sottoposizione a tale obbligo può trovare una giustificazione invece solo in una forte incertezza circa lo stesso *an* del risparmio, il che contrasterebbe però con la inclusione di tale effetto negli altri saldi di finanza pubblica. Esemplificativo di una tale problematica è il ripetuto decreto-legge n. 69, al cui commento in dettaglio si fa qui parimenti rinvio.

Viene altresì in rilevanza un complesso di questioni di profilo più ordinamentale. Si segnala anzitutto una norma di delega, che rinvia ad un decreto legislativo la possibilità di reperire la copertura anche attraverso il fondo speciale: è il caso della legge n. 96 del 6 agosto 2013, in materia comunitaria, ai cui dettagli si rinvia. Permane poi, in linea generale, il fenomeno - già segnalato nel più recente passato e che assume, per il periodo qui considerato, una rilevanza particolare, ad esempio, per il decreto-legge n. 69 già richiamato più volte - di normative con effetti innovativi o modificativi di leggi approvate di recente e che per molti motivi (non ultimo dei quali l'emanazione dei conseguenti decreti amministrativi di attuazione nonché la oggettiva complessità delle varie materie) attendono ancora una completa implementazione: il fenomeno è stato fatto oggetto precipuo da parte della richiamata Nota di aggiornamento al DEF, che fornisce una puntuale disamina del complesso degli atti amministrativi riferiti alle varie normative approvate.

Un altro tema da sottolineare consiste nel fatto che, come dimostra la legge n.77, la normativa concernente gli accordi internazionali spesso assume un carattere programmatico per gli aspetti finanziari, i quali sono destinati a trovare una definizione nella fase di attuazione degli accordi stessi mediante modalità in alcuni casi legislative, in altri casi amministrative: ciò non si concilia del tutto con l'impianto costituzionale in vigore in materia di coperture, che limita la portata del bilancio e demanda allo strumento legislativo la definizione dei nuovi impegni di carattere finanziario. Probabilmente, quando, a partire dal 2016 il sistema evolverà verso un bilancio di tipo sostanziale, le attuali difficoltà potrebbero trovare una soluzione più soddisfacente.

Merita infine di essere segnalata una duplice tendenza. Da un lato, con normative di settore si sottraggono alcune aree di intervento alla piena applicazione

dell'ordinamento contabile: può essere sinteticamente qui richiamato il caso del ripetuto decreto-legge n. 43, al cui commento si fa rinvio. Dall'altro, con singoli commi disomogenei rispetto sia agli articoli di riferimento sia al complessivo provvedimento che li racchiude si vanno a modificare rilevanti normative di sistema, come ad esempio le norme relative ad ulteriori profili attuativi del rafforzamento del bilancio di cassa, previste dal più volte richiamato decreto-legge n. 35. A prescindere dal contenuto delle singole norme, con la duplice tendenza qui evidenziata si viene a realizzare una modalità di legislazione che rischia, con interventi frammentati ed episodici, di rendere difficilmente ricostruibile e poco unitario il quadro complessivo dell'ordinamento contabile per aspetti non irrilevanti.

2. Giurisprudenza costituzionale

Le pronunce della Corte costituzionale più significative del periodo che meritano segnalazione in tema di “copertura finanziaria” sono le sentenze nn. 181, 212, 237/2013.

In particolare, le citate sentenze vanno segnalate per i profili concernenti; a) la “quantificazione degli oneri” (sentt. nn. 181 e 212); b) la clausola di “neutralità finanziaria” o di “invarianza di spesa” (sentt. nn. 212 e 237)

Con la prima sentenza (n. 181), la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 5, commi 1 – nel testo in vigore prima della sostituzione operata dall’art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 e in quello sostituito – e 2, della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19 per violazione dell’art. 81, quarto comma, Cost., in quanto l’intera citata legge della Regione Molise disciplina interventi consistenti in contributi alle associazioni combattentistiche che comportano tutti oneri a carico del bilancio per la loro attuazione.

Sul punto la Corte ha ritenuto come l’esame delle disposizioni impugnate evidenzi con chiarezza che le citate medesime disposizioni non contengono alcuna quantificazione della spesa derivante dall’applicazione della legge della Regione Molise n. 19 del 2012; e ciò in violazione dell’art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, inserito nel Titolo V della stessa legge il quale dispone, in relazione agli oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico, che: «Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell’onere stesso e l’indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali».

Ebbene, la Corte ha rimarcato che tale norma, “specificativa del precetto di cui all’art. 81, quarto comma, Cost.”, prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa o dell’onere, per l’evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un’entità indefinita; di qui la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

Con la sentenza n. 212 del 2013 la Corte ha poi dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 3, comma 5, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 44 (Norme per la diffusione di metodologie alternative alla sperimentazione

animale). La Corte ha significativamente ritenuto che, nonostante il successivo art. 4 della medesima legge regionale, preveda che dalle disposizioni dell'atto normativo in esame non debbano derivare nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, la norma impugnata stabilisce, contraddicendo la suddetta previsione d'invarianza finanziaria, che i costi dell'attività di programmazione e coordinamento dei corsi di formazione facenti capo all'Osservatorio regionale sulla sperimentazione animale (ORSA) e all'Istituto zooprofilattico dell'Abruzzo e del Molise siano sostenuti da quest'ultimo. Le spese relative ai corsi da programmare, tuttavia, ha evidenziato la Corte, non sono quantificate, né viene indicato ove debbano essere reperite le risorse necessarie per sostenerle, come esige invece l'art. 81, quarto comma, Cost.; sicché, ha concluso la Corte, vengono dunque a mancare i requisiti essenziali che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, debbono essere rispettati da tutte le leggi di spesa, ossia l'indicazione della «misura, e la copertura, dell'impegno finanziario richiesto» affinché le disposizioni possano trovare attuazione (in senso analogo, v. anche sentenza n. 214/2012).

Con riferimento al secondo profilo, quello dell'invarianza finanziaria, va citata la sentenza n. 237/2013, anche in relazione alla già esaminata sentenza n. 212.

Con la sentenza n. 237 la Corte ha dichiarato la non fondatezza di una questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale concernente la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. ad opera sia di disposizioni della legge delega 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), sia dei decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148) e 7 settembre 2012, n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei giudici di pace, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148).

I remittenti, in punto di “non manifesta infondatezza”, evidenziavano maggiori oneri - per realizzazioni e adeguamenti edilizi, per il trasporto beni e fascicoli e per le indennità di trasferimento dovute *ex lege* ai magistrati che entrano a far parte dell'organico degli Uffici Giudiziari accorpanti - derivanti dalle norme denunciate, dato